TESIS DE MAESTRÍA

LIMA: TITULACIÓN DE TIERRAS SIN CIUDAD, DEL BIEN COLECTIVO AL PRIVADO

LA ORGANIZACIÓN SOCIAL COMO PROMOTOR URBANO FRENTE AL FRACASO DE LA POLÍTICA NACIONAL DE FORMALIZACIÓN (1996-2015)

DIANA TORRES OBREGÓN

Premio Internacional de Tesis de Investigación 2017

Transformación Urbana,
Densidad Habitacional y Ciudad Compacta

Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
Coordinación de Humanidades
Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
Facultad de Arquitectura

LIMA:

TITULACIÓN DE TIERRAS SIN CIUDAD, DEL BIEN COLECTIVO AL PRIVADO

La organización social como promotor urbano frente al fracaso de la Política Nacional de Formalización (1996-2015)



LIMA:

TITULACIÓN DE TIERRAS SIN CIUDAD, DEL BIEN COLECTIVO AL PRIVADO

La organización social como promotor urbano frente al fracaso de la Política Nacional de Formalización (1996-2015)

Diana Dalila Torres Obregón

Primer lugar. Tesis de Maestría Premio Internacional
de Tesis de Investigación 2017.
Transformación urbana: Densidad habitacional y
Ciudad compacta.

Universidad Nacional Autónoma de México
Coordinación de Humanidades
Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad

México 2018












Lima: Titulación de tierras sin ciudad, del bien colectivo al privado. La organización social como promotor urbano frente al fracaso de la Política Nacional de Formalización (1196-2015)
Diana Dalila Torres Obregón

Primera edición: agosto de 2018.

Coordinación de Humanidades
Circuito Mario de la Cueva s/n
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán,
C.P. 04510, Ciudad de México
www.coord-hum.unam.mx

Facultad de Arquitectura
Circuito Interior s/n
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán,
C.P. 04510, Ciudad de México
www.arquitectura.unam.mx

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
República de Cuba núm. 79,
Centro Histórico, Delegación Cuauhtémoc
C.P. 06010, Ciudad de México
www.puec.unam.mx

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
www.infonavit.org.mx

Graciela Chávez Olvera
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES PUEC-UNAM

Asdriel Téllez Ordaz
DISEÑO DE PORTADA

Elizabeth Vargas López
DISEÑO EDITORIAL Y FORMACIÓN TIPOGRÁFICA

Margarita Marroquín Parducci
CORRECCIÓN DE ESTILO

ISBN: 978-607-30-0705-4

Impreso y hecho en México / *Printed and made in Mexico*

PREMIO INTERNACIONAL DE TESIS DE INVESTIGACIÓN 2017: TRANSFORMACIÓN URBANA. DENSIDAD HABITACIONAL Y CIUDAD COMPACTA.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) está comprometido con la generación de conocimiento en materia de vivienda social. El objetivo es promover la calidad de ésta, su entorno y el bienestar de las comunidades bajo un enfoque de desarrollo sostenible, con lo cual contribuye a incrementar el patrimonio y calidad de vida de los derechohabientes.

Por lo anterior, a través del Centro de Investigación para el Desarrollo Sostenible (CIDS), el INFONAVIT desarrolla estrategias de mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores y la sostenibilidad de su hábitat mediante la vinculación con la academia, por lo que desde 2013 se ha trabajado conjuntamente con la Facultad de Arquitectura y el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), para convocar al Premio Internacional de Tesis de Investigación, esfuerzo que busca estimular a los estudiantes de posgrado tanto de México como de otros países, para que desarrollen proyectos de calidad orientados a resolver la problemática que presenta la vivienda social en el siglo XXI.

El Premio Internacional de Tesis de Investigación 2017: "Transformación urbana. Densidad habitacional y ciudad compacta", tiene como objetivo reconocer las mejores tesis de maestría y doctorado que propongan estrategias de análisis sobre problemas relacionados con la vivienda social, las condiciones de habitabilidad, y que contribuyan a diseñar innovadoras políticas públicas en materia de densidad urbana.

En esta ocasión se inscribieron un total de 61 tesis de posgrado –39 en la categoría de maestría y 22 en la categoría de doctorado– procedentes de diferentes universidades internacionales y centros de investigación: Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de Rosario, Argentina; Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia; Universidad Federal de Río de Janeiro y Universidad Presbiteriana Mackenzie/University of Leuven, Brasil; Universidad Alberto Hurtado, Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad de Chile; Universidad de Pamplona y Universidad Pontificia Bolivariana de Colombia; Universidad Central del Ecuador; Universidad de Texas, en Austin, y Massachusetts Institute of Technology, EE.UU.; Universidad de Alicante, Universidad de Sevilla, Universidad Politécnica de Madrid, Univer-

sidad Autónoma de Madrid y Universidad Zaragoza, España; University College London, London School of Economics and Political Sciense, Newcastle University, Reino Unido; National Graduate Institute for Policy Studiesm, Japón; IHS Institute for Housing and Urban Development Studies, Erasmus University Rotterdam, Países Bajos.

Por parte de nuestro país participaron la Universidad Nacional Autónoma de México, El Colegio de México, Universidad de Guadalajara, Colegio de Chihuahua, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad de Colima, Universidad de Quintana Roo, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, El Colegio de Michoacán A.C., Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Unidad Pacífico Sur, Universidad De La Salle Bajío, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Veracruzana, Universidad Autónoma del Estado de México y el Instituto Politécnico Nacional.

El jurado calificador del Premio estuvo conformado por el arquitecto Marcos Mazari Hiriart, director de la Facultad de Arquitectura de la UNAM; los doctores Peter Ward de la Universidad de Liverpool de Reino Unido, Diane E. Davis de la Harvard University, y Francisco Sabatini de la Pontificia Universidad Católica de Chile, y el arquitecto Armando T. Hashimoto Hongo, Gerente del Centro de Investigación para el Desarrollo Sostenible del Infonavit.

Los principales temas que abordaron los participantes fueron la vivienda y su entorno ambiental, social, económico, cultural y sus condiciones de habitabilidad, a través de trabajos de investigación que presentan aportes significativos. El jurado calificador evaluó las tesis con base en los siguientes criterios: contenido y estructura, marco teórico y técnicas de investigación y contribución a este campo de conocimientos. También se consideraron aspectos formales como la capacidad argumentativa, la claridad en la exposición y la adecuada redacción.

Las tesis ganadoras contribuyen ampliamente al conocimiento y la reflexión sobre las condiciones de la vivienda y la habitabilidad que prevalecen en las ciudades, asentamientos humanos y regiones en las que se localizan. Asimismo, destacan la importancia de las políticas públicas que no sólo busquen disminuir el déficit habitacional, privilegiando criterios financieros que garanticen la calidad de la vivienda y el espacio público, sino que promuevan la participación de la ciudadanía y sus organizaciones sociales para garantizar la sostenibilidad.

Lic. David Penchyna Grub
Director General

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

Ciudad de México, agosto de 2018.

ÍNDICE



AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, quiero agradecer a quienes han aportado al desarrollo académico y teórico de esta investigación. Agradezco a Javier Ruiz-Tagle por su invalorable guía y minuciosas revisiones, las cuales han sido fundamentales para el devenir de la investigación. A Gonzalo Cáceres, por sus recomendaciones en el curso de Tesis 1. De igual manera agradecer las pertinentes observaciones de Carlos De Mattos, como segundo lector. A los investigadores Julio Calderón y Gustavo Riofrío, por darse el tiempo de discutir el fenómeno de la informalidad urbana en Lima, y por sus aportes para la fundamentación del problema de estudio. A Adolfo Córdova y Wiley Ludeña, por sus comentarios sobre la visión histórica del desarrollo de la barriada en Lima y el Perú.

En segundo lugar, agradecer a mis entrevistados, cuyos relatos han hecho posible que esta investigación no sea solo una discusión teórica, sino que se debata sobre hechos concretos y de la cotidianidad del hábitat popular. A Nelly Fernández, gracias a quien pude conocer la cruda realidad que se vive en los AAHH de Lima, trabajando juntas en la MML durante el 2014; y quien aportó con información esencial para el trabajo de campo. A Luis Tagle y Víctor Crisólogo, que a pesar de ser funcionarios públicos tuvieron una visión crítica de las políticas estatales. Agradecer de manera muy especial a los vecinos de los asentamientos humanos: Villa Huanta, La Providencia, 9 de Septiembre, 19 de Mayo, Luis Felipe de las Casas Grieve I y Mártires de San Juan, por su tiempo, su amabilidad; por contarme

sus historias de vida, y por alentarme a seguir investigando. De igual manera, a pesar de ser personajes anónimos, a los vecinos de las zonas donde realicé entrevistas de carácter etnográfico, cuyos relatos influenciaron de manera sustancial en los hallazgos de esta investigación.

Finalmente agradecer a quienes me han apoyado de distintas maneras en el proceso de investigación. Al Ministerio de Educación del Perú, por otorgarme la beca para cursar los estudios de magister en Chile. A Marsia Montañez, Jack Garay y Pedro Solano, por la ayuda en el levantamiento de datos de campo. A Felipe Vergara por la guía en el procesamiento de datos espaciales. A Katherine More, Kelly Jaime, Nadia Camacho y Paola Garay por las transcripciones de las entrevistas. Por último, pero no menos importante, a mi madre y mis hermanos Sarah y Jorge, por haberse convertido en asistentes de investigación de la tesis, por las fructíferas conversaciones acerca de mi trabajo de campo y el desarrollo de mi investigación; además de su apoyo y amor incondicional que me fortalecieron a la distancia.

Esta tesis es, también, el resultado del esfuerzo y coraje de Flor, mi madre, quien durante toda mi vida me ha incitado a luchar por mis ideales y a no rendirme ante la adversidad, por eso esta investigación está dedicada a ella.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, el 54% del Área Metropolitana de Lima (AML) está ocupada por asentamientos humanos (AAHH)[1] surgidos de invasiones informales. Catastrados individualmente, miles de pobladores se han convertido en propietarios individuales de la tierra. Pero la obtención de la titularidad no ha avanzado simultáneamente con la obtención de habitabilidad mínima. Aunque parezca paradójico, la causa principal de que esta informalidad urbana en Lima y en el Perú siga en aumento, se debe a las permisividades de la Política Nacional de Formalización (PNF), gestionada y ejecutada por la Comisión Nacional de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI). Dicha política, creada en 1996, sigue los planteamientos liberales de Hernando De Soto, quien planteó la necesidad de favorecer la titularidad individual del predio invadido sobre la habilitación urbana del barrio (dotación de agua potable, electricidad, alcantarillado y accesos) bajo el entendido de que sería el libre mercado el que culminaría, "de forma natural", dicho proceso.

---

[1] Lo que en Latinoamérica y en el mundo se llama "asentamientos informales", en Perú se le denomina comúnmente "asentamientos humanos". Sin embargo, en el capítulo IV se hace una categorización de estos por su estado legal de la tenencia de la tierra. De todos modos, en el marco teórico se ofrece una clarificación conceptual de todos los términos que rodean el concepto de asentamiento humano.

En la realidad, y aunque el Estado convirtió en propietarios nominales a miles de pobladores, los AAHH donde viven esos beneficiarios exhiben severos déficits de saneamiento físico. Fuentes oficiales afirman que la administración peruana no cuenta con los recursos suficientes para integrar a este tipo de habitantes a las ventajas de la ciudad. De manera concomitante, el sector privado no privilegia desarrollos inmobiliarios en los AAHH o en sus áreas colindantes, pues se trataría de zonas cuya precariedad las vuelve difícilmente valorizables.

Iniciada la regularización de la tierra impulsada por el gobierno de Fujimori, la habilitación urbana quedó en manos de los nuevos propietarios, quienes no solo debían completar los trámites de la titulación individual de los lotes sino que, además, debían encarar la urbanización de los asentamientos mediante el trabajo colectivo. La implementación "sectorialista" de la PNF en Perú hizo posible que el Estado, se "desrresponsabilizara" de la habilitación urbana y con ello de la obligación de dotar o "codotar" a las barriadas de servicios, equipamientos e infraestructura.

Frente a este efecto negativo colateral de la PNF, la presente investigación aborda las consecuencias espaciales y sociales que acarreó la "titulación sin urbanización" en el AML, todavía poco estudiado. Se plantea que este fenómeno se trataría de una dinámica inducida por el Estado y que retarda la integración urbana de las barriadas a los beneficios de la modernización urbana. En particular, la tesis plantea –como hipótesis de trabajo– que esta "titulación sin urbanización" influye en el debilitamiento de las organizaciones sociales, pues luego de la entrega individual de títulos de propiedad, la lucha colectiva por la construcción del hábitat urbano se ve no solo obturada sino también detenida. La propiedad privada se sobrepone a la construcción colectiva del entorno urbano, situación que es reforzada constantemente por las políticas estatales y la restructuración de la economía mediante la financiarización de activos privados. Adicionalmente, algunos estudios han corroborado que el aumento del accionar de "mafias de tierras" tiene relación con las políticas impul-



Fotografía: © Diana Torres, 2016.

sadas por COFOPRI, lo que es sintomático también del debilitamiento de las organizaciones de pobladores después de ser beneficiados con la titularidad; así como el aprovechamiento de la tierra como mercancía privada, en vez de objeto de lucha comunitaria.

El desarrollo de la investigación se organiza en seis capítulos. En el primer capítulo se introduce y justifica el problema de investigación, para plantear además la hipótesis y los objetivos. El segundo capítulo corresponde al desarrollo del marco teórico, sustentado en la conceptualización teórica de tres conceptos: la informalidad urbana, el rol del Estado frente al hábitat popular, y el capital social en términos de organización social en un contexto neoliberal. Sobre la informalidad urbana, el debate está dado por los contrastes del cambio de paradigma y su epistemología entre el siglo pasado y el actual, así como su necesaria teorización para su influencia en las políticas públicas y la planificación urbana (Roy y Alsayyad, 2004; Salazar, 2012; Clichevsky, 2000, 2002, 2003, 2006 y 2007; Abramo, 2008, 2012; Calderón, 2014 y Rolnik, 2013). Sobre el rol del Estado, se analizan los enfoques e ideologías que influyeron sobre los gobiernos latinoamericanos pa-

ra la aplicación de políticas y programas habitacionales y de acceso al suelo (Tokman, 1986; Duhau, 1998; Gilbert 2001). Finalmente, el concepto de capital social, para entender las redes sociales y la organización colectiva, será una discusión sobre los conceptos tradicionales (Bourdieu, 2000; Coleman 1988; Putnam 1993) y las nuevas aproximaciones a la teoría del "capital social comunitario" basado en los postulados de Durston (1999, 2003); los aportes sobre los "comunes urbanos" de Costa y Martí (2016) y Foster (2011) y las posturas críticas frente a las políticas de participación ciudadana en la planificación urbana de Mayer (2003), Miraftab (2009) y Roy (2011).

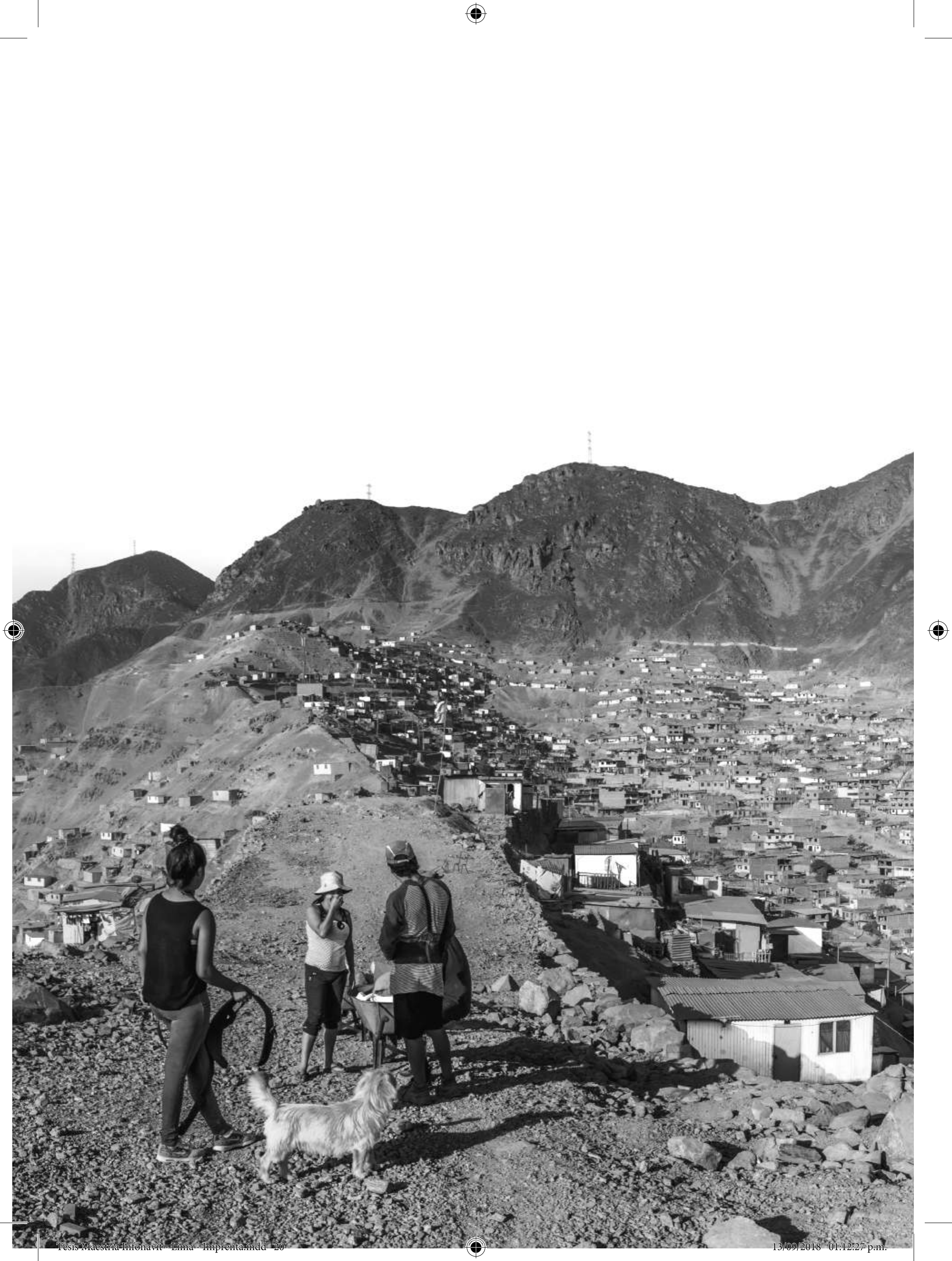
El tercer capítulo corresponde al desarrollo del marco metodológico. La investigación se desarrolló con una metodología mixta, predominantemente cualitativa, mediante estudios de casos. En la primera etapa se recolectó información espacial, estadísticas descriptivas y líneas de base para contextualizar y analizar el fenómeno a nivel del AML. En la segunda parte, se utilizaron técnicas cualitativas como entrevistas semiestructuradas y en profundidad a actores claves. Durante el mes de abril de 2016 se realizaron entrevistas a funcionarios públicos (3), investigadores (2) y consultores (2). En el mes de agosto de 2016 se visitó seis AAHH formalizados como casos de estudio, ubicados en las macrozonas de Lima Norte, Lima Este y Lima Sur, donde se realizaron 30 entrevistas en profundidad a los vecinos. Paralelamente se visitaron cuatro AAHH formalizados como "casos de control", donde se realizaron tres entrevistas en profundidad, seis entrevistas informales y varias conversaciones de carácter etnográfico. En cuanto a los AAHH no formalizados e informales, se realizaron conversaciones de carácter etnográfico, debido al miedo de los pobladores por dar su testimonio mediante entrevistas en profundidad. Finalmente se complementó el trabajo de campo con la revisión de documentos secundarios como reportajes periodísticos escritos y audiovisuales.

En el cuarto capítulo se desarrolla un recuento histórico del rol del estado peruano frente a la informalidad urbana en el AML desde los inicios de la barriada (1945) hasta la actualidad; como anteceden-

te de la PNF. Seguidamente, se explica el contexto en que el surgió la PNF y la creación de la COFOPRI. Y por último se presenta una caracterización cuantitativa de la situación actual de la informalidad urbana en el AML, caracterizando la ocupación informal del territorio, la localización de los AAHH y las condiciones de la vivienda y la dotación de servicios básicos.

En el quinto capítulo se exponen los principales hallazgos de los casos de estudio y se discuten los resultados bajo tres temáticas: la producción del espacio urbano en el AML, las consecuencias de la PNF y finalmente el rol de la organización social como promotor urbano.

Finalmente, el sexto capítulo es una exposición de las conclusiones de la investigación, respecto a los principales hallazgos, respuesta a las preguntas de investigación y las implicancias teóricas y políticas que devienen en las recomendaciones.



CAPÍTULO I

Presentación del PROBLEMA

1. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Iniciado el nuevo milenio, debido a la intensa propagación de la informalidad y pobreza urbana en Latinoamérica y en general en el sur global, a pesar de los intentos de algunos Estados por mitigar la proliferación de AAHH; nuevas investigaciones sobre la vivienda y la urbanización en los países en desarrollo plantean que los asentamientos informales son un modo generalizado de urbanización metropolitana y no solo la excepción a la lógica de la planificación tradicional. En su conocida compilación, Roy y Alsayyad (2004) revelan que los AAHH, en la actualidad, dejaron de ser un dominio exclusivo de los pobres urbanos y se han convertido en una importante zona de operaciones para la clase media e incluso de élites transnacionales, lo que aumenta el tráfico de tierras y la especulación inmobiliaria. Dado que la informalidad urbana es ya "un modo de vida" al modo de un sistema de regulaciones y normas para el uso del espacio, sobrevienen nuevas formas de poder social y político cuando las políticas neoliberales se ejecutan sobre esos AAHH. De esta manera, los planificadores urbanos deben aprender a trabajar con este "estado de urbanización", así como a reformular sus políticas idealmente en favor de formas de justicia distributiva, volviendo sus miradas a entender este fenómeno, y proponiendo soluciones acordes a la realidad y no bajo principios establecidos por la producción



Fotografía: © Eleazar Cuadros. Encuentros-Comas-Independencia. Lima, Comas 2015.

académica anglosajona –lo que Roy (2011) propone como descolonización del conocimiento.

En el caso específico de Latinoamérica, desde fines de la década de 1980, la mayoría de los Estados adoptaron los principios de la teoría neoliberal, limitando la intervención del Estado y asumiendo un rol subsidiario, mediante las políticas e instrumentos de desregularización para preservar la libertad del mercado (Salazar, 2012). Estas acciones han influenciado las políticas de acceso y tenencia de suelo y vivienda, como en el caso del Perú, donde la influencia ha provenido de los planteamientos del economista Hernando De Soto. Bajo el entendido de que en el modelo neoliberal, una de las mayores barreras para el desarrollo económico de un país es la falta de derechos claros a la propiedad privada (Harvey, 2007), las acciones estatales para hacer frente a la informalidad urbana en Latinoamérica, y en algunos sectores del sur global, se concentraron en ofrecer seguridad jurídica para la tenencia del suelo y no en establecer programas integrales de desarrollo urbano e integración social.

Desde entonces, los estudios sobre la informalidad urbana se centraron en el debate sobre la pertinencia de los programas de formalización del suelo y la dotación de vivienda social. La "regularización" de la ciudad informal apareció más que nunca como un asunto prioritario en el ámbito del desarrollo urbano. El trabajo de Clichevsky (2000; 2002; 2003; 2006 y 2007) demostró que las políticas de vivienda y suelo en Latinoamérica se orientan a solucionar dos tipos de problemas asociados directamente con la ilegalidad: los asuntos relacionados con el dominio y aquellos que se refieren a aspectos urbano-ambientales. Sin embargo, los programas que se presentan como los más exitosos, en términos de logro de metas, son aquellos de orden "dominial", al ser los que tienen menor costo operativo. Pocos son los programas que se enmarcan en una política integral de desarrollo, tal es el caso de los ejecutados en Brasil –Política Urbana Nacional: el Estatuto de las Ciudades– y Colombia –implementación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)– (Costa y Hernández, 2010). En efecto, el debate académico sobre la

informalidad urbana en la región parece concentrarse en: "las transformaciones institucionales derivadas de la adopción del modelo neoliberal, y las consecuencias, tensiones y contradicciones que este modelo genera para la política pública" (Salazar, 2012, p.13). Es decir, se vuelve relevante realizar trabajos comparativos sobre los procesos sociopolíticos de formalización entre los estados latinoamericanos y sus impactos colaterales.

La experiencia peruana cobra vital importancia en el desarrollo del debate académico y político sobre la informalidad urbana debido a que en 1961, el Estado promulgó la *Ley de Barrios Marginales* donde se reconoció la existencia de asentamientos informales y la importancia de su legalización. Siempre con énfasis en Lima, comenzó un proceso de saneamiento físico y legal; de orden jurídico y también urbano, además de la adopción de políticas de subsidios estatales para la vivienda. Esta situación se mantuvo hasta la década de 1980, cuando el país sufrió una profunda crisis económica por la hiperinflación, y una crisis social debido a los conflictos armados internos generados por grupos terroristas. En 1990, Alberto Fujimori asumió el gobierno y realizó reformas abruptas, principalmente económicas, lo que se tradujo en el incremento de la inequidad existente entre la población, la pobreza e indigencia, y amplificó así el fenómeno de informalidad urbana del país, en especial en Lima.

Bajo el asesoramiento intelectual de Hernando De Soto y el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fujimori creó en 1996 la COFOPRI, presentado como el organismo que cambiaría el paradigma de la informalidad en el Perú y coadyuvaría a erradicar la pobreza. Sin embargo, sus funciones solo se centraron en el saneamiento legal del problema y se omitió la habilitación urbana. Desde entonces, investigadores como Calderón (1999a; 2002; 2003; 2004a; 2004b; 2005; 2006; 2007; 2009; 2011 y 2014), Barreda y Ramírez (2004), Ramírez y Riofrío (2006), Matos (2012) y demás investigadores asociados a la ONG Desco han realizado numerosas evaluaciones de los resultados de COFOPRI frente a la política de formalización del suelo, y han concluido que la PNF cumplió sus metas



Fotografía: © Diana Torres, 2016.

en cuanto a número de titulaciones –superar la entrega de un millón de títulos individuales para el 2000–, más no sus objetivos: en términos generales, convertir al beneficiario en sujeto crediticio, disminuir la pobreza urbana, disminuir la informalidad urbana y fomentar la cultura de la formalización. Además, los estudios desmitificaron los postulados de De Soto, pues se comprobó que la tenencia de un título de propiedad no convierte al dueño en un sujeto crediticio (Calderón, 2002, 2003, 2004a y 2006; Gilbert, 2001).

Algunos investigadores plantean que la entrega de títulos de propiedad individuales pueden estar afectando las organizaciones sociales y la vida comunitaria en estos sectores formalizados (Ramírez y Riofrío, 2006), lo que dificultaría la consolidación urbana de los mismos. Además, en el estudio sobre la dinámica de los AAHH realizado por la consultora SASE, se concluye que la PNF "ha mermado la capacidad que tradicionalmente tuvieron las organizaciones vecinales para la resolución de conflictos en torno a la propiedad, tanto individual como colectiva" (Sase, 2002, p. 38), lo que genera

que este tipo de problemas sean resueltos en instancias judiciales, con lo que se perjudica la cohesión social del barrio.

El interés de esta tesis es abordar desde la perspectiva de la Teoría Urbana Crítica (TUC) las consecuencias de la PNF del Estado peruano a nivel urbano y social. Se pretende cuestionar las bases estructurales de la política, tanto epistemológicas como prácticas, al analizar el impacto de la política de formalización de la propiedad sobre la dinámica organizativa de los AAHH del AML, expresada a través del funcionamiento y rol de la población organizada. Se espera observar si dicha política les permite a los pobladores identificar metas comunes, compatibles con su nuevo estatus de propiedad y relevantes para la colectividad, en términos de bien común; de manera que contribuya a la consolidación urbana del asentamiento humano. Esto debido a que la titulación masiva ocasiona que el suelo se convierta solo en un patrimonio individual sin importar qué sucede a nivel comunitario o a escala barrial, con lo que se despoja a la barriada de su característica tradicional: la lucha popular y el trabajo colectivo por la vivienda digna.

2. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Ya que la PNF solo se encarga del saneamiento legal del suelo, ¿cómo se logra el saneamiento físico y la consolidación urbana en los AAHH ya formalizados?, ¿qué rol cumple la población organizada? y ¿qué sucede en los AAHH no formalizados?

3. HIPÓTESIS DE TRABAJO

El proceso de habilitación urbana en los AAHH formalizados en Lima, no es apoyado ni direccionado por el Estado, debido al alto costo de ejecución que representa. Es la población la que tiene que encargarse del proceso, asumiendo los costos directamente o mediante la obtención de presupuestos participativos o favores políticos. Así, en los AAHH formalizados surgidos desde la década de 1990, que ya obtuvieron el título de propiedad individual, la población –en la mayoría de casos– no culmina el proceso de consolidación urbana,

pues centran sus esfuerzos en la construcción de su patrimonio individual: construcción, mejora o ampliación de la vivienda. En cambio, en los AAHH no formalizados sí existe una acción colectiva relevante, pues la población se organiza para recolectar los fondos económicos necesarios y trabajar en la habilitación urbana con el objetivo de asegurar, sobre todo, el reconocimiento de la tenencia del suelo. En otras palabras, el proceso de formalización induce a valores neoliberales de individualización y competencia en torno a la propiedad privada, valorando más su patrimonio individual que el trabajo colectivo para el logro de la consolidación urbana. En este sentido, surgen otras estrategias, ligadas a la reestructuración económica del país, mediante las cuales los vecinos capitalizan el suelo invadido, disminuyen su valor de uso y aumentan su valor de cambio.

4. OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Analizar el proceso de consolidación urbana en los AAHH del AML formalizados por la PNF y gestionado por COFOPRI desde 1996 hasta el 2015, poniendo énfasis en los impactos de este proceso sobre la organización social.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Sistematizar las bases de datos, sobre la informalidad urbana en el AML, desde distintas fuentes, en una sola data georreferenciada para complementar información y posteriormente analizar los datos.

- Caracterizar la situación actual de la informalidad urbana en el AML bajo cifras objetivas y mesurables en el territorio.
- Analizar cómo la PNF ha influenciado en los cambios de los instrumentos de regularización de suelo informal y planificación urbana, y en el proceso de consolidación urbana de los AAHH.

- Analizar cuál es el rol de la población organizada en el proceso de consolidación urbana.
- Analizar la influencia del PNF en las formas de organización social colectiva, tanto en términos funcionales como de cooperación, y cómo se articulan sus objetivos colectivos con sus intereses individuales, en los AAHH formalizados y los no formalizados.


ETYSM
LIBERTAD

CAPÍTULO II

Informalidad urbana, rol del estado y comunidad EN LATINOAMÉRICA

1. LA INFORMALIDAD URBANA EN LAS CIUDADES LATINOAMERICANAS

La informalidad urbana desde mediados del siglo pasado hasta la actualidad se ha constituido en uno de los principales problemas que enfrentan las ciudades latinoamericanas así como varias del sur global –y en menor medida las de los países del primer mundo– para la planificación urbana, pues remece las bases de su epistemología. A pesar de que la mayor parte del crecimiento urbano se está dando en los países en desarrollo, las teorías sobre la correcta ejecución de la planificación urbana siguen arraigadas a las buenas prácticas de los países desarrollados (Roy, 2005; 2011). Frente al limitado éxito de las políticas públicas –bajo este esquema– se vuelve la mirada hacia los países en desarrollo, colocando a la informalidad urbana como un tema de agenda mundial con el objetivo de encontrar soluciones multidimensionales.

En Latinoamérica, la informalidad[2] –aún llamada irregularidad o ilegalidad– entendida en todos sus ámbitos –acceso al suelo



Fotografía: © Eleazar Cuadros-Flash y Libertad. Lima. Comas, 2015

[2] El concepto de "sector informal urbano", como una arista del fenómeno de la informalidad, se originó a fines de la década de 1960 como conclusión de algunos estudios aplicados en África. La influencia del concepto traspasó fronteras a partir de 1972, cuando se celebró una conferencia sobre el desempleo urbano en África, lo que repercutió en los estudios latinoamericanos (Galin, 1991).

urbano, trabajo, transacciones inmobiliarias y sistemas tributarios– empezó a ser tema de estudio debido a la rápida urbanización que vivían sus principales ciudades como consecuencia del cambio de modelo en los mercados de trabajo y producción, y al excedente de mano de obra producto de la migración rural a mediados del siglo XX. La circulación de ideas, sumada a la inherente explosión demográfica que vivían las ciudades capitales latinoamericanas, se manifestó en las olas de migrantes provenientes del campo –en busca de un mejor porvenir–, los que sobrepasaron la oferta de viviendas disponibles a precios asequibles, ya que no existía suficiente producción de vivienda social estatal (ni privada) para absorber tal demanda. Además, la opción del inquilinato en las zonas centrales dejó de ser una salida viable debido a la falta de oferta y encarecimiento de la misma (Gilbert, 2001). Se generó entonces la invasión de tierras principalmente en zonas periféricas, que en su mayoría eran de propiedad estatal, donde el suelo tenía poco valor y la autoconstrucción se constituía como el medio más eficaz para obtener una vivienda. Así, la proliferación de las invasiones informales se convirtió en el fenómeno urbano y social más distintivo en Latinoamérica durante la segunda mitad del siglo pasado.

En el ámbito intelectual, las invasiones ilegales urbanas en Latinoamérica cobran relevancia luego de realizado el *Seminario sobre Problemas de Urbanización en América Latina*, patrocinado por la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la UNESCO, celebrado en Santiago de Chile, en julio de 1959. Los principales investigadores de la región expusieron que el fenómeno de la invasión irregular de tierras era un fenómeno emergente debido a la carencia –sobre todo– de vivienda digna. Las primeras investigaciones surgen desde las ciencias sociales bajo la Teoría de la Marginalidad, cuando se hace visible el explosivo crecimiento de las barriadas en las principales ciudades de la región: Ciudad de México, Río de Janeiro y Lima (Adler, 1975). Perú y México fueron los países pioneros en la elaboración de las primeras políticas públicas –en Latinoamérica–

enmarcadas en el ámbito de la legalización de tierra urbana informal desde los años sesenta y setenta, respectivamente (Calderón, 2004 a y 2004 b).

A partir de la década de 1970, los estados latinoamericanos iniciaron procesos de regularización del acceso a la vivienda y al suelo, que se intensifican a mediados de la década de 1990, luego de celebrarse la segunda conferencia de ONU-Habitat. En ella, la regularización de la ciudad informal apareció más que nunca como un asunto prioritario en el ámbito del desarrollo urbano, y la seguridad de la tenencia, como un medio para disminuir la pobreza urbana. Los programas y políticas estatales ejecutados estuvieron financiados en gran medida por organismos internacionales, sobre todo el Banco Mundial y el BID, e influenciados por el Consenso de Washington y los postulados liberales de Hernando De Soto (1986). Este último aseguraba que la pobreza, generada por la informalidad del trabajo y la tenencia del suelo, podría ser superada si se capitalizara el "capital muerto" que tienen los pobres, esto es su terreno.

Iniciado el nuevo milenio, la discusión académica sobre la informalidad urbana se centró en cuatro debates generales. Primero, se discutió la pertinencia de los programas de formalización del suelo y la dotación de vivienda social, que venían siendo ejecutados. La principal crítica era que estos programas eran de orden curativo y no preventivo (Calderón, 1999 a y 1999 b), y que además la gran mayoría estaba dirigido a la regulación jurídica de la tenencia y propiedad del suelo –es decir, de orden dominial–, y muy pocos con objetivos integrales de intervención urbano, ambiental, y social (Clichevsky, 2000; 2002; 2003; 2006 y 2007).

Segundo, se dieron discusiones acerca del surgimiento de nuevas lógicas de producción del hábitat popular, sus causas y consecuencias. Abramo (2003; 2008 y 2012) postula que, en Latinoamérica, las ciudades modernas son el resultado de la combinación de "dos lógicas de coordinación social: la del mercado y la del Estado; pero también de una tercera: la lógica de la necesidad" (2012, p. 36). Esta última lógica es la causante de la producción de las "ciudades populares"

gracias al accionar colectivo e individual de sus pobladores. Sin embargo, Abramo (2003) plantea que recientemente ha surgido una nueva lógica en la producción de la ciudad popular, que "articula la lógica del mercado con la de la necesidad, y se manifiesta socialmente como el mercado informal de suelo" (p. 60), lo que produce una estructura "híbrida" en la ciudad, donde los límites de la informalidad y la ilegalidad se difuminan. Esta complejidad organizativa tiene incidencia directa en la vida barrial, aumenta las vulnerabilidades sociales y disminuye la movilización social debido al aumento del costo del suelo y a características institucionales de los programas estatales, que otorgan mayor importancia a la tenencia individual de la vivienda que al bien colectivo, como demuestran también los estudios de Calderón (2004; 2006; 2011 y 2014) y Fernandes (2003).

Tercero, se debate sobre la comprensión del fenómeno urbano informal desde una perspectiva más integral de la problemática, comenzando por determinar y conceptualizar los términos 'informal', 'irregular' e 'ilegal', que hasta el momento aparecen como sinónimos en la investigación urbana latinoamericana. Además, se plantea entender la producción de la tierra urbana y sus mecanismos de acceso junto con los procesos de producción y acceso a la vivienda como procesos individuales, pero a su vez complementarios (Calderón, 1999 a).

Respecto de lo anterior, Canestraro (2013) diferencia los términos 'ilegal' e 'informal', considerando como 'ilegal' "a aquella acción realizada por el propietario, el poseedor o promotor inmobiliario que contraviene las normas jurídicas existentes, sea en el código civil o en el urbanístico" (p. 6); y como 'informal' a las "acciones de agentes que no se enmarcan en las reglas establecidas o a quienes se les niega protección y que desarrollan actividades que generan ingresos y beneficios por fuera de las regulaciones estatales" (p. 6). En la misma línea, Calderón (1990) diferencia dentro de lo 'ilegal' a las actividades consideradas delictivas (robos, invasiones) de aquellas relacionadas a la informalidad en las transacciones económicas. Entonces, el mercado puede ser ilegal, si se desarrolla

al margen de la ley, o informal si se transgreden algunas de las normas establecidas. En este sentido, lo informal se entiende como irregular.

Para Smolka (2002), la informalidad es un fenómeno multidimensional que involucra no solo problemas vinculados a la propiedad del suelo urbano, sino también a las normas y regulaciones vigentes, al estado ambiental de las invasiones y a las transacciones inmobiliarias; por lo que lo irregular es solo una arista de lo que se entiende por informal. Azuela (1993) refuerza esta conceptualización señalando que cuando se hace referencia a lo irregular no se alude a las características físicas del lugar, sino a su relación conflictiva con el código jurídico vigente, por lo que en los asentamientos humanos existen diversos tipos de irregularidades, pues se violan las normas. Clichevsky (2003) aumenta el debate, aduciendo que la informalidad está vinculada, en gran medida, al clientelismo y los réditos políticos que se puedan conseguir. Según la autora, "la ilegalidad también sirve a los fiscalizadores de las normas urbanas, que en muchos casos han recibido beneficios ilegales de los agentes informales del mercado, para permitirle seguir funcionando. La escasa transparencia del mercado de tierras en su totalidad se exacerba en este mercado particular" (p. 20). Para los fines de esta investigación, se utilizarán las definiciones de Viana (2007), por ajustarse más a la caracterización del hábitat popular en Latinoamérica. Lo 'informal', la autora lo define como "actividad económica que no se adhiere a las reglas institucionales y que no está protegida por ellas, en oposición a la actividad formal que opera dentro de los procedimientos establecidos" (p. 70), los términos de esta lógica en su versión urbana serían:

Irregular. Subdivisión de territorio que está aprobada oficialmente, pero que no ha sido ejecutada de acuerdo con la ley.

Ilegal. Ocupación de la tierra que contradice expresamente las normas existentes, el código civil y la autorización pública.

Se deduce entonces que *la producción de la ciudad popular latinoamericana tiene una lógica informal, se habita de modo ilegal y se*

construye de modo irregular; pues se está al margen de lo estipulado por las normas. Sin embargo, sería injusto culpar solo a los pobladores, pues gran parte de la culpa de que este círculo vicioso siga operativo, se debe a la irracionalidad administrativa y a la mala práctica de algunos funcionarios públicos (por ejemplo, mediante el clientelismo), lo que se traduce en altos costos de implantación de servicios y equipamientos (Clichevsky, 2003).

Y un cuarto debate, finalmente, ha sido sobre las posibilidades de medición del fenómeno de la informalidad urbana. Smolka (2002) así como Clichevsky (2006) plantean estudios de tipo cuantitativo, para profundizar la operacionalización de los datos sobre la seguridad de la tenencia y el acceso a los servicios públicos (agua, luz y red de alcantarillado), que son datos que pueden ser amparados por registros censales y catastros. Pese a que estos datos pierden vigencia el día después de ser levantados, permiten medir la magnitud del fenómeno en aras de la producción de políticas públicas pertinentes.

Abramo (2008), por su parte, plantea que los esfuerzos de investigación y medición de la informalidad urbana en Latinoamérica se deben concentrar en la construcción de bancos de datos e informaciones dinámicas sobre el mercado informal de tierras y de la movilidad residencial de los pobres, trabajo que él realiza en las favelas de la ciudad de Río de Janeiro. La investigación de Abramo (2008) busca relacionar las similitudes y diferencias con el mercado formal, mediante el levantamiento empírico de datos "como un objeto conceptual que permita re-problematizar temas tradicionales de la economía urbana ortodoxa (neoclásica)" (p. 56). A este estudio se suman los trabajos que Calderón (2009, 2011 y 2014) ha realizado para Lima.[3] En este contexto, la falta de claridad conceptual sobre lo que se entiende como informalidad, en toda la extensión del

[3] Cabe mencionar que estos trabajos fueron realizados bajo el apoyo del *Lincoln Institute of Land Policy* –Programa para América Latina y el Caribe–, que desde hace dos décadas estudia los mercados de suelo en Latinoamérica y el Caribe.

fenómeno, dificulta su medición y sobre todo la comparación entre países o regiones, ya que los censos estatales tienen diversas categorías y modos de medición.

NUEVOS PARADIGMAS

Como sostienen Brenner y Schmid (2014), en el campo del desarrollo urbano, extendido y cada vez más universal, “las aglomeraciones se forman, expanden, contraen y transforman de manera continua, pero siempre a través de densas redes de relaciones con otros lugares, territorios y escalas, incluidos los ámbitos tradicionalmente clasificados como ajenos a la condición urbana” (p. 61). Es necesario entonces, que la informalidad urbana sea entendida en todas sus dimensiones como un modo que la planificación debiera tratar de resolver a distintas escalas de gestión y replantearse sus dilemas prácticos (Porter, 2011).

Las respuestas desde los Estados del tercer mundo y sus aparatos de planificación y regulación –financiados en gran medida por organismos internacionales bajo la visión liberal– se han direccionado a los programas de titulación de tierras, programas de generación de vivienda social, y en menor medida, en programas integrales de desarrollo urbano. De esta manera, las investigaciones han puesto su foco de interés en las evaluaciones de estos programas, y su relación con el paradigma del libre mercado y la desregularización del suelo que genera nuevos procesos de acumulación de capital y reconfiguración territorial (Harvey, 2007). Sin embargo, existen pocos estudios acerca de las implicancias que tienen las políticas de formalización de tierras en Latinoamérica, sobre la formación y manutención de capital social de las organizaciones sociales de base y en el posicionamiento del bien individual sobre el bien colectivo. Esto ocasiona que el suelo se convierta solo en un patrimonio individual sin importar qué sucede a nivel comunitario o a escala barrial, “alterando los mecanismos típicos de consolidación urbana popular” (Calderón, 2004, p.20).

Roy y Alsayyad (2004) presentan una compilación de ensayos sobre la informalidad urbana en diferentes geografías (Medio Oriente, Latinoamérica y el Sudeste Asiático) asociada a los asentamientos ilegales pobres, como un modo generalizado de urbanización metropolitana y no como una excepción a la lógica de la planificación. Las contribuciones revelan que los asentamientos informales dejaron de ser un dominio exclusivo de los pobres urbanos, y que se han convertido en una importante zona de operaciones para la clase media, e incluso, élites transnacionales que generan nuevas formas de poder social y político para el uso del espacio. Argumentan también que la informalidad urbana es ya "un modo de vida" en un contexto neoliberal, pues la diferencia ya no está entre la formalidad e informalidad, sino en la diferenciación y variedad de formas que existe dentro de la informalidad, lo que delimita los diferentes tipos de acumulación dependiendo del grupo poblacional que genere esta informalidad.

Sumado a esta postura de entender la informalidad urbana como una estructura en sí misma, Davis (2007) presenta el fenómeno de la expansión urbana descontrolada e informal de los países del tercer mundo en un intento de reunir y sintetizar la literatura sobre pobreza urbana global. Basa su argumento en diversos estudios de académicos sobre el tercer mundo, y más a fondo, en el informe de la ONU: *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements,* que se publicó el 2003, casi como un manifiesto de denuncia por la situación infrahumana en la que viven millones de personas en el tercer mundo. El autor alienta el debate sobre la informalidad urbana al introducir el análisis de las acciones de las ONG, que en las últimas dos décadas se han potenciado. Para Davis (2007), estas acciones tienden a producir una disminución del activismo social de base creando una nueva forma de asistencialismo; es decir, haciendo que los pobres sigan siendo pobres.

En este tópico coyuntural, Davis (2007) critica duramente al economista Hernando De Soto, a quien apoda como el "mesías del capitalismo popular", pues De Soto elogia las habilidades de los

pobres para renegar de las obligaciones históricas del Estado en relación con la pobreza y la falta de vivienda. En la misma línea de crítica, Davis (2007) plantea que la entrega de los títulos de propiedad es un error, pues "la regularización también socava la solidaridad entre los colonos, al individualizar la lucha por la vivienda y al dar a los propietarios intereses diferentes del resto de los pobladores" (p. 117). Además, aduce que la titulación genera una competencia por el suelo, dentro del sector informal, lo que "reduce el capital social y disuelve las redes de ayuda y de solidaridad que son esenciales para la supervivencia de los más pobres, especialmente entre las mujeres y los niños" (p. 261). Esta propuesta, postula Davis, es solo atractiva para los gobiernos porque les promete votos e impuestos a cambio de regalar tierra, lo que no le genera ningún gasto a corto plazo, pero sí un gran problema futuro, sobre todo cuando se refiere al caso latinoamericano.

En esta línea de crítica a los procesos de formalización o regulación de las zonas informales, Roy (2005) manifiesta que este proceso solo se centra en la conversión de la documentación informal en títulos formales, y pasa por alto el hecho de que la informalidad tiene un dominio de transacciones intensas en el mercado. La cuestión, entonces, es que en la actualidad la formalización se produce en medio de un complejo sistema de "intereses de propiedad" existentes. Por lo tanto, el enfoque de la seguridad de la tenencia validado por los derechos de la propiedad individual, que era el fin último de los programas de formalización, se ha traducido "en el derecho de participar en los mercados inmobiliarios" (p. 152).

La informalidad, para este paradigma, se vuelve compatible con mercados de suelos pues coexisten geográficamente y forman una estructura interdependiente, que genera lo que en Latinoamérica se conoce genéricamente como "mafia de tierras". Fernandes (2008) explica que en términos relativos "los habitantes de asentamientos informales pagan precios absurdos para vivir en condiciones extremadamente precarias. Se ha creado toda una industria alrededor de la producción informal de la ciudad, que no se relaciona únicamente

con el aumento de la pobreza" (p. 29). La reglamentación urbana, el régimen jurídico-legal y la planificación urbana de las ciudades operan de modo excluyente. La negación de esta realidad la exacerba. Jaramillo (2008) propone que, además de estos costos monetarios (respecto a infraestructura, abastecimiento de agua, etcétera), altos para el sector de bajos ingresos, existen costos no monetarios como la seguridad personal, la agilización de trámites de obtención del terreno, que son los que compensan los costos monetarios que los pobladores están dispuestos a solventar. Para el autor, existen "agentes capitalistas informales" que se aprovechan de esta situación, y bajo la modalidad del loteo pirata abastecen el mercado informal de la tierra, como una alternativa a los altos costos no monetarios que trae consigo la invasión tradicional. De este modo el "urbanizador pirata" se convierte en el agente capitalista del mercado informal de la tierra, quien captura los aumentos de precios, delimita lotes, y hasta crea la organización de pobladores para lograr el abastecimiento de servicios del Estado.

En este sentido, Blomley (2008) señala que el modelo neoliberal del derecho a la propiedad donde domina el "derecho a excluir" se ve amenazado constantemente por aquellos que reclaman su "derecho a no ser excluidos" (p. 29). Es decir, que el "derecho a la propiedad" predomina por sobre "el derecho a la ciudad" que planteó Lefebvre. Y es este "derecho a la ciudad" el que está en juego con la informalidad urbana. Roy (2005) añade que, además de esta falta de justicia distributiva en el acceso y uso del suelo, existe la urgente necesidad de la sustitución de los modelos de las buenas prácticas de la planificación por los de "crítica realista", donde el fenómeno informal se constituye como parte importante de esta epistemología.

Por otro lado, no se puede soslayar el impacto en la geografía en estas tendencias neoliberales: "Los patrones tradicionales de configuración socio-espacial están dando lugar a un espacio urbano más fragmentado" (Salcedo y Dear, 2012, p. 3). La periferia urbana latinoamericana, que tradicionalmente fue asentada por pobres, es ahora hogar de clases sociales mezcladas, incluso de ricos, lo que

incrementa la fragmentación espacial y social. Los barrios cerrados y las fronteras físicas se han intensificado, y más aún, aceptadas y fiscalizadas por las instituciones públicas en aras de “aminorar la inseguridad ciudadana”. Además, a falta de vivienda social y terrenos disponibles, se invaden zonas cada vez más vulnerables a desastres naturales y antrópicos, lo que dificulta y encarece los procesos de habilitación urbana y regulación de suelo.

2. ROL DE ESTADO: POLÍTICA HABITACIONAL Y HÁBITAT POPULAR

El debate ideológico sobre el rol apropiado del Estado en la política económica, social y habitacional tiene larga data. Para Gilbert (2001), el debate tiene su origen en la década de 1950, cuando se pensaba que la mayor causa del subdesarrollo en Latinoamérica se debía a la falla del mercado. Llegada la década de 1980, la culpa se transfirió al gobierno por su incapacidad de dar soluciones preventivas y centrarse solo en las paliativas. Gilbert (2001) señala que en la actualidad el debate se ha equilibrado aceptando que el mercado y el Estado tienen su propio rol pero que falta encontrar un balance. En cuanto a la relación entre el Estado y el hábitat popular (específicamente la informalidad), se puede decir que esta responde a las características específicas de cada país y al momento histórico. Es difícil generalizar las relaciones. Clichevsky (2009) expone que “los gobiernos han reprimido, tolerado, admitido o propiciado las ocupaciones de tierras y construcciones, según las coyunturas políticas. Resulta difícil resumir, pues, la actitud estatal hacia las ocupaciones directas a través de la simple dicotomía tolerancia/represión” (p. 69). Sin embargo, el común denominador de los estados latinoamericanos es que el acceso a la vivienda no ha sido admitida como un problema social (Gilbert, 2001), un desempeño cuestionable, pero perenne.

Duhau (1998) propone clasificar el enfoque del Estado hacia la construcción popular de la ciudad y en general la informalidad, en seis tópicos que corresponden en orden cronológico –desde 1950

hasta finales de 1990– en las Teorías de la Marginalidad, la Perspectiva Histórico-Estructural, la Teoría de la Urbanización Dependiente, la Perspectiva "Turneriana", el Enfoque Democrática Autonomista y la Perspectiva Liberal Individualista. Aguilar y Campuzano (2009), Calderón (2014) y Del Río (2015) coinciden en que estos enfoques pueden ser categorizados sólo en tres grandes debates: entre las décadas de 1950 y 1960, la Teoría de la Marginalidad, asociada al ámbito urbano, desplazando al enfoque de la Urbanización Dependiente. Entre las décadas de 1970 y 1980, el debate gira en torno a la autoconstrucción y la autogestión del hábitat popular, llamada el "Enfoque Turneriano" cuya base era Estructuralista-Histórico. Iniciada la década de 1990, el debate sobre la mercantilización de la vivienda, "pone la atención desde la perspectiva liberal individualista en la informalidad y la regularización de la tenencia" (Del Río, 2015, p.80).

En suma, estos enfoques ideológicos (tabla 1) que influyeron en las agendas estatales sobre la urbanización de las ciudades latinoamericanas y el hábitat popular aportaron variadas contribuciones para la conceptualización del fenómeno, mas no su solución. Tanto en el enfoque dualista como estructuralista, se pone de manifiesto la falta de atención hacia el verdadero papel que juega la vivienda en el bienestar social y el suelo como mercancía en la producción del espacio urbano y los regímenes de acumulación del capital. En la actualidad, la mayoría de los gobiernos en Latinoamérica soslayan el problema habitacional, pues planifican su desarrollo económico y social sin dar provisión adecuada a la vivienda, de manera que ignoran que una adecuada vivienda cumple un rol fundamental en el mejoramiento del bienestar, tanto en la salud como en la realización personal (Gilbert, 2001). En la región, según el BID (2012), la mayor deficiencia en la vivienda responde a características cualitativas (calidad los materiales de construcción) más que cuantitativas (cantidad de vivienda ofertada). Sin embargo, los Estados han optado por propiciar más políticas de producción de vivienda –ya sea a modo de subsidio– que de mejoramiento de las mismas.

TABLA 1. ENFOQUES IDEOLÓGICOS Y EL ROL DE ESTADO 1950-2000

Periodo	Enfoque		Postulados	Rol en el Estado/ Políticas públicas	Instituciones asociadas
1950-1960	**Dualismo** Define al sector informal como marginal o separado de lo formal. Su persistencia se debe a la falta de oportunidades suficientes del mercado de trabajo.	Teorías de la marginalidad	• Barreras culturales impiden el tránsito de lo rural a lo urbano. • Jaramillo (2012), plantea que existen dos visiones sobre la urbanización espontánea: de derecha (combatir y erradicar-Germani) e izquierda (reconocer su contribución y orientar-Quijano, Castells).	• Apoyo a la superación de falta de oportunidades para migrantes rurales. • Erradicación de asentamientos irregulares y su integración a la ciudad a través de vivienda moderna.	• DESAL • ILPES • CEPAL
		Urbanización dependiente	• Intereses del capitalismo nacional y el papel del Estado en el proceso del desarrollo económico. • La dinámica supranacional como la única variable explicativa de los procesos de urbanización.	• Crear infraestructura para el desarrollo del capital. • Garantizar el orden social necesario para desarrollo del modelo de acumulación.	
1970-1980	**Estructuralismo** Ve al sector informal subordinado a lo formal. Sector informal juega papel muy importante en desarrollo del capitalismo a través de reducción de costes laborales.	Enfoque "Turneriano"	• La autoconstrucción ofrece libertad personal en proceso de producción de vivienda, permite flexibilidad y adecuación a condiciones cambiantes de ciclos económicos y familiares.	• Asistencia técnica y apoyo financiero para procesos de autoconstrucción.	• Programa Regional de Empleo de América Latina y el Caribe (OIT - PREALC) • CEPAL • Banco Mundial • ONU - Habitat • ONGS
		Enfoque democrático - autonomista	• Urbanización popular es componente principal de ciudades contemporáneas del "tercer mundo". Pero reglamentación urbana, régimen legal y zonificación operan de modo excluyente, negando esta realidad. • Participación popular en desarrollo de prácticas y en producción de propia solución habitacional.	• Incorporar asentamientos irregulares a normas de regulación del desarrollo urbano y propiedad del suelo. • Replantear criterios de acción habitacional mediante articulación de recursos financieros y técnicos.	

(Continúa)

TABLA 1. ENFOQUES IDEOLÓGICOS Y EL ROL DE ESTADO 1950-2000 *(continuación)*

Periodo	Enfoque		Postulados	Rol en el Estado/ Políticas públicas	Instituciones asociadas
1990	**Legalista o institucionalista** Considera al sector informal como micro empresarios en respuesta a sobre regulación estatal y falta de derechos claros de propiedad individual.	**Enfoque liberal individualista**	• Identifica que elevados costos de formalidad impuestos en marcos jurídicos implican limitaciones a actividades legales y al desarrollo económico. • Informalidad es vista como germen de economía de mercado reglada por libre competencia.	• Simplificación de normas. • Reducción de facultades del Estado, desregulación del mercado. • Políticas y programas de formalización de tenencia.	• BID • ONU - HABITAT • Instituto Libertad y Democracia (Hernando De Soto)

Fuente: Elaboración propia con base en Tokman (1986), Duhau (1998), Gilbert (2001), Neffa (2008), Aguilar y Campuzano (2009), Calderón (2014) y Del Río (2015).

A nivel general en Latinoamérica desde 1990, el nuevo enfoque del rol estatal frente al desarrollo urbano y a la dotación de vivienda responde a un enfoque neoliberal, mercantilista e individualista. Para describir este nuevo paradigma, debemos remontarnos al modelo habitacional chileno, surgido en el régimen dictatorial de Pinochet, bajo las influencias liberales de los llamados "Chicago Boys". Dicha política habitacional se centró en el otorgamiento de subsidios –como tradicionalmente se venía haciendo–; pero a diferencia de las políticas antecesoras, el nuevo sistema es dirigido por el mercado, de una manera más competitiva, en términos económicos y financieros (Gilbert, 2001). El subsidio estatal se centró en la demanda y ya no en la oferta. Desde esta postura, la política de vivienda se vuelve productivista, con rasgos sectorialistas y se separa de su dimensión urbana. Aquí radica la gran crítica a este mecanismo.

A pesar del relativo éxito en la disminución del déficit habitacional de la política habitacional chilena, Rodríguez y Sugranyes (2005) sugieren que "con los años, este modelo ha mostrado limitaciones muy serias en cuanto a la calidad de vida y posibilidades de convivencia social que sus productos (las viviendas y los conjuntos

habitacionales) ofrecen a los residentes" (p. 13), lo que crea un problema social mayor, que los autores denominan "los pobres con techo". Sumado a este debate, los organismos internacionales como el Banco Mundial, BID y ONU-Hábitat incluyen el debate sobre la calidad de vida y el régimen de bienestar de la producción de las ciudades latinoamericanas respecto a los requerimientos ambientales y la vulnerabilidad ante el riesgo, los problemas de conectividad, la desigualdad en la geografía de oportunidades, la falta de espacio público de calidad y el rol de la población organizada. En este contexto, según Gilbert (2001), la autoconstrucción –que sigue siendo el modo de construir la ciudad popular– debe dejar de ser promovida tanto por el Estado, como las ONG, así sea técnicamente asistida, por dos motivos: primero, porque se fuerza a la gente a vivir en condiciones inaceptables por cierto número de años; y segundo, porque se vuelve un aliciente para la reproducción del sector informal. A este planteamiento conviene agregarle que la autoconstrucción promueve la edificación de áreas residenciales de baja densidad, que trae implicancias directas en el excesivo crecimiento de zonas periféricas homogéneas con serias consecuencias para la dotación de servicios básicos y transporte.

Posner (2012) también critica que la política de vivienda neoliberal no ha tenido éxito en conciliar las relaciones entre el individualismo, la competencia y la ventaja personal, con las relaciones sociales basadas en la confianza mutua y la cooperación en la búsqueda de bienes colectivos. Así, Posner (2012) sugiere la importancia de evaluar la estructura del régimen de bienestar social con el fin de evaluar las posibilidades de los pobres urbanos de establecer una acción colectiva eficaz en la producción de su espacio, frente a la escasez de recursos estatales y a la desinversión del sector privado en estas áreas debido a su bajo valor comercial para las transacciones en el mercado. En este contexto la nueva agenda urbana, de cara a la celebración del ONU-Hábitat III, Quito 2016, pretende incentivar la necesaria acción de los Estados para generar un desarrollo sostenible que garantice:

> …el ejercicio efectivo del Derecho a la Ciudad, como un derecho humano de carácter colectivo, social y difuso que permita el correcto goce y disfrute de las ciudades por parte de los ciudadanos y la correspondiente obligación de los gobiernos de generar las condiciones necesarias para la procuración de tal derecho (ONU-Hábitat, 2016, p. 1).

Se plantea que el "Derecho a la Ciudad", tanto en las ciudades como en los asentamientos informales, se rija bajo los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social, que reconozca la necesidad de la planificación del territorio como eje articulador en sus diferentes escalas (regional, metropolitana, urbana, rural y barrial), "y que se rijan mediante esquemas de gobernanza democrática, participativa y con visión de largo plazo" (ONU-Hábitat, 2016, p.1). Dentro de la discusión de las políticas urbanas, la nueva agenda urbana se propone reestablecer la "función social del suelo urbano", que en muchos países de Latinoamérica se desconoció en el cambio de estructura económica hacia el neoliberalismo. Es decir, se insta a los Gobiernos a que formulen una política de vivienda, en aras de crear el bien común para el colectivo y no en reforzar la tenencia individual de la vivienda. A pesar de los esfuerzos por generar una agenda urbana multisectorial para lograr la ansiada igualdad social y urbana, los planteamientos se quedan en el plano utópico de lo que deberían ser las ciudades y los gobiernos, pero no se plantean lineamientos específicos para conseguir los objetivos. Además no hay una *mea culpa* respecto a los efectos de los programas y políticas surgidas del Hábitat II que, *grosso modo*, son una de las causas principales de las desigualdades sociales actuales.

3. La individualización de la acción colectiva y el capital social

Las políticas neoliberales aplicadas por la mayoría de los estados latinoamericanos, entre ellos los programas de regulación masiva, traducidos en esquemas de privatización, según Fernandes (1999) "han

promovido una interpretación individualista y tradicional de los derechos de propiedad, que dificulta los intentos progresistas de disciplinar el uso y desarrollo de la propiedad urbana" (p. 82). Se trata, según el autor, "de una paradoja entre una definición más progresista de los derechos de propiedad y la tendencia actual en pro de la privatización" (Fernandes, 1999, p. 82). La pregunta central es si estas tendencias pueden conciliarse hasta cierto punto, para lograr mayor beneficio común.

La privatización de los derechos de propiedad tiene también una implicancia social, pues resta la importancia que se le ha asignado históricamente a la organización social en el proceso de producción de la vivienda y el espacio urbano en Latinoamérica. Clichevsky (2009) expone que la participación de la población durante la formulación e implementación de los programas de regularización de orden dominial, de escala masiva, es mínima, casi nula. Salvo en cuanto a la presentación de requisitos de documentación y pagos, sí corresponde. En los programas integrales se aprecia una mayor participación dependiendo de su organización, la coyuntura política y los programas específicos.

¿Pero qué es lo que se espera de esta organización social y por qué se le atribuye tanta importancia en la producción del espacio urbano y en la lucha de las desigualdades? Durston (2003) y Atria (2003) resumen la importancia de la valoración de las redes de organización social o la teoría del capital social como estrategias para la superación de la pobreza y de integración de sectores sociales excluidos. Empoderar a las organizaciones sociales, creando sinergia entre la comunidad y el poder estatal, en su representación más próxima como las instancias municipales y regionales, obliga a revisar en profundidad el rol del Estado desde su enfoque político y su decisión técnica.

El concepto de capital social inició sus fundamentos en el análisis del individuo y su capacidad de sociabilidad para conseguir metas propias, dentro de una red de socialización que permita al mismo tiempo alcanzar el bien común (Coleman, 1988; Putnam, 1993; Bourdieu,

2000). Hacia fines del siglo pasado, Lin (1999) plantea que el concepto del capital social se aleja de su visión colectiva y refleja de mejor manera las características de la sociedad actual, donde la competitividad es una cualidad inherente del individuo, que viene inducida por la exaltación de lo individual en un régimen neoliberal.

Es en este contexto que Durston (1999) plantea que, frente al avance –imparable– del desarrollo del capital social individual, es necesario incentivar el desarrollo del capital social colectivo como medida de generación de igualdad social. El autor plantea que una de las variantes de capital social es el "capital social comunitario", el cual busca resaltar las manifestaciones colectivas, basadas en relaciones de confianza y cooperación. "Este paradigma emergente pretende ser una suerte de teoría unificada que integra conceptos de diversos campos como los de la reciprocidad, las redes sociales, el desarrollo participativo y la gobernabilidad" (Durston 1999, p. 104). Sobre todo, en contextos como el que se vive en Latinoamérica, donde la pobreza urbana supera exponencialmente al número de personas que gozan de buena calidad de vida, el fomento de este tipo de capital social "puede reducir los costos de transacción, producir bienes públicos y facilitar la constitución de actores sociales o incluso de sociedades civiles saludables" (Durston 1999, p. 103).

Durston (2003) plantea que existen seis tipos de capital social, cada uno con características y dinámicas propias, pero cuyo común denominador es que las relaciones se basan en tres contenidos (confianza, reciprocidad y cooperación): i) capital social individual, referido a los contratos diádicos y las redes egocentradas, ii) capital social grupal, iii) capital social comunitario, iv) capital social de puente, que implica alianzas horizontales en el territorio, v) capital social de escalera, alusivo a la reciprocidad con control asimétrico y vi) capital social societal. De estos, señala que el capital social comunitario es el único que llega a ser plenamente colectivo, "porque a diferencia del capital social individual y grupal, en la comunidad la membresía no depende del reclutamiento por parte de una persona, sino que es un derecho de todos sus integrantes" (Durston,

2003, p. 160). En este sentido, el autor plantea que la comunidad puede ser territorial o funcional, y cuya membresía se puede definir con base en relaciones de vecindad o por los intereses de lograr un objetivo común. En concordancia, Granovetter (2000) explica la importancia de esta confianza social, al caracterizar los tipos de vínculos necesarios dentro de una comunidad para lograr cohesión social y así enfrentar con éxito alguna amenaza. Es decir, se valoran más los vínculos fuertes que generan redes sociales más densas, que los vínculos débiles que permiten la movilidad social.

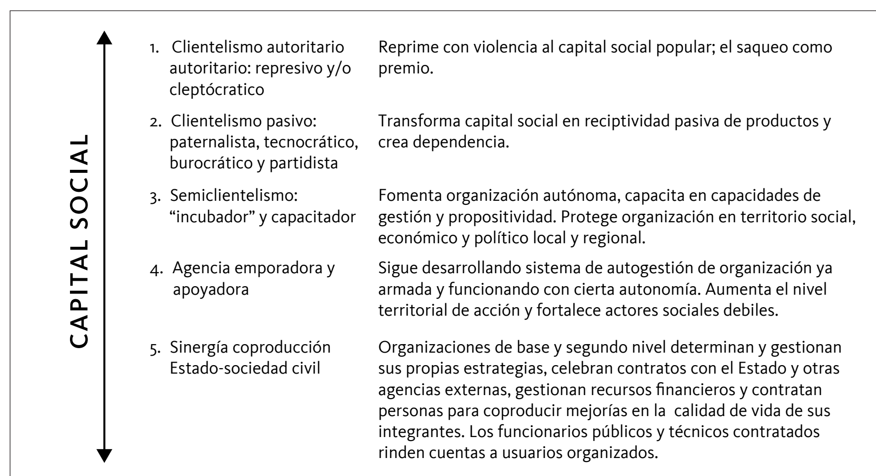
LA VISIÓN DEL CAPITAL SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

En el 2001, se celebró en Santiago de Chile la conferencia internacional "Hacia un nuevo paradigma: Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe", organizada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Universidad del Estado de Michigan, donde se debatió sobre el capital social y su relación con el desarrollo, las políticas públicas, la pobreza urbana, la dimensión de género, el mundo rural y la sostenibilidad ambiental (Atria, 2003). Se concluyó que, entre los principales desafíos, se encuentra la necesidad de formar y mantener el capital social en las sociedades de la región, las cuales debido a los factores estructurales económicos y políticos tienen una tradición de cohesión social en la lucha popular por la vivienda y el hábitat urbano. Se propone la búsqueda de "las mejores formas de eslabonamiento entre organizaciones de base y Estado para eliminar aspectos negativos del desarrollo latinoamericano, como son el clientelismo y la corrupción" (p. 9), que se reflejan como el principal problema del debilitamiento y hasta la destrucción del capital social de la región. El compilado final de la conferencia fue la publicación del libro *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma,* en el 2003. En este se muestran los resúmenes de las conferencias de 19 de los principales participantes; pero para los fines de esta tesis solo se analizará la ponencia de John Durston por sus aportes a los objetivos específicos de la misma,

en línea con sus postulados sobre el capital social comunitario (Durston, 1999).

Durston (2003) contextualiza la utilidad del concepto de capital social comunitario en Latinoamérica y el Caribe (lac) al basarse en la baja tendencia de los pobres a la acumulación del capital social y de otras formas de capital que "puede explicarse en gran parte por intentos eficaces de limitar los capitales intangibles de los pobres, de destruirlos, taparlos o desviarlos en relaciones en que gran parte del beneficio lo sacan otros: el clientelismo" (p. 171). Esta relación clientelar supone que hay una brecha entre el Estado y la sociedad civil, que es aprovechada por los partidos políticos –el autor plantea que son producto de la estructura de la democracia parlamentaria vigente en lac– que actúan como cadenas de agentes que manejan relaciones desiguales y paternalistas con sus clientelas, mediante el monopolio de la información y el control de la dispensación de beneficios (Auyero, 2000; citado por Durston, 2003). En resumen, el autor plantea que las relaciones clientelares tienen un impacto directo en el capital social comunitario, de acuerdo con el grado de relación:

Figura 1. Tipología de relaciones entre el Estado y el capital social comunitario



Fuente: Durston (2003, p. 192).

Otra relación que afecta el desarrollo del capital social comunitario, en palabras de Durston (2003), es el "familismo", sobre todo en las poblaciones más vulnerables y en los sectores urbanos informales. En dichos lugares, las comunidades utilizan el capital social para combatir la pobreza material y mejorar su calidad de vida mediante la realización de actividades que les permitan sumar recursos económicos. La cohesión social suele estar marcada por el parentesco, y por ende la cooperación y solidaridad se generarán primero en estas redes densas de socialización, que en el colectivo de la comunidad.

EL DEBATE ACTUAL: LOS COMUNES URBANOS Y EL CAPITAL SOCIAL

Si bien es cierto que la sociedad mundial actual tiende a la individualización, existen reacciones contra el sistema –o crisis del sistema– imperante mediante la creación de colectivos políticos o de comunidades civiles que buscan reivindicar la gestión comunitaria con base en la propiedad colectiva, para lograr el bien común y promover una cultura de cooperación y solidaridad a distintas escalas que se base en los recursos comunes, así como en los derechos y deberes ciudadanos. A pesar de que el concepto de los recursos comunes (*common-pool-resources*) fue aplicado en primera instancia a los recursos naturales y posteriormente a los recursos digitales (Costa y Martí, 2016), actualmente se les está aplicando también al fenómeno urbano, bajo el análisis de experiencias de gestión comunitaria en los países desarrollados; sobre todo, como alternativa a las reglas del mercado a la planificación pública estatal. El principal objetivo es dar respuestas más eficientes a las demandas sociales al compartir y gestionar bienes, conocimientos y espacios que configuren un nuevo escenario urbano más igualitario. Por otro lado, también proponen replantear las relaciones, cada vez más distantes, entre el Estado y la ciudadanía, criticando las decisiones políticas que conllevan a la mercantilización de la ciudad –privatización de servicios públicos y concesiones, entre otros.

Costa y Martí (2016) proponen caracterizar las aproximaciones conceptuales de los comunes urbanos en dos vertientes: la neoinstitucionalista, "que propone analizar los paradigmas institucionales y las normas de gobernanza de las que se dotan las comunidades para gestionar los llamados recursos comunes" (p. 132); y la neomarxista "que vincula los comunes y su compleja interrelación con las prácticas socioeconómicas de cercamiento, centrando su atención en las múltiples formas en que el proceso está siendo tanto implementado como resistido en el ámbito urbano" (Costa y Martí, 2016, p. 132). A pesar de las críticas a ambos enfoques, y de sus escalas de influencia, Blomley (2008) plantea que, lejos de considerar estas experiencias como aisladas de pequeñas comunidades que gestionan recursos, se debe valorar la concepción filosófico-política de estas, pues lo que exigen realmente es el derecho a la ciudad –la propiedad colectiva– frente a los derechos de propiedad que exige el neoliberalismo.

En los barrios informales de LAC, las comunidades no son homogéneas –ni económica, ni culturalmente–, sino colectividades plurales, pero con una serie de intereses y necesidades compartidas. La proximidad residencial y una cierta dependencia de determinados recursos compartidos –como acceso a redes de servicios básicos–, hacen del barrio un espacio urbano especialmente propicio para desarrollar experiencias de gestión colectiva de estos comunes urbanos. La cohesión social generada por los vínculos fuertes, en la mayoría de los casos, es un factor que puede coadyuvar a generar capital social comunitario.

En contraposición a las posturas expuestas, Miraftab (2009) expone una postura crítica sobre la participación ciudadana en la producción del espacio urbano, sobre todo en las áreas informales del sur global. Propone que las prácticas de la "planificación inclusiva", como la participación comunitaria impulsada por las agencias internacionales, buscan la hegemonía de la gobernanza neoliberal, extendiendo el control estatal hacia las organizaciones sociales de base, despolitizando sus luchas. Muchas veces se criminaliza a los movimientos sociales contra sistema que militan en la izquierda, a



Fotografía: © Diana Torres, 2016.

lo que Mayer (2003) agrega que bajo los términos de "reducción de la desigualdad" e "inclusión social" los organismos mundiales durante las últimas dos décadas han favorecido las relaciones de dependencia de los sectores más pobres, a la vez que manifiesta que los programas están más preocupados en trabajar con los pobres que en hacerle frente a la pobreza. Para Miraftab (2009), la existencia de los asentamientos informales, no solo en LAC, sino en todo el sur global, permite a los Estados coaccionar a los pobladores a cambio de dotarlos de los servicios básicos y de entregarles la tenencia legal del suelo ocupado, con lo que generan lazos clientelares. De esta manera, se naturalizan las políticas individualistas neoliberales, donde la propiedad privada se establece como orden prioritario.

Finalmente, Roy (2011) y Miraftab (2009) proponen para el logro efectivo de los derechos de ciudadanía que en distintas escalas se



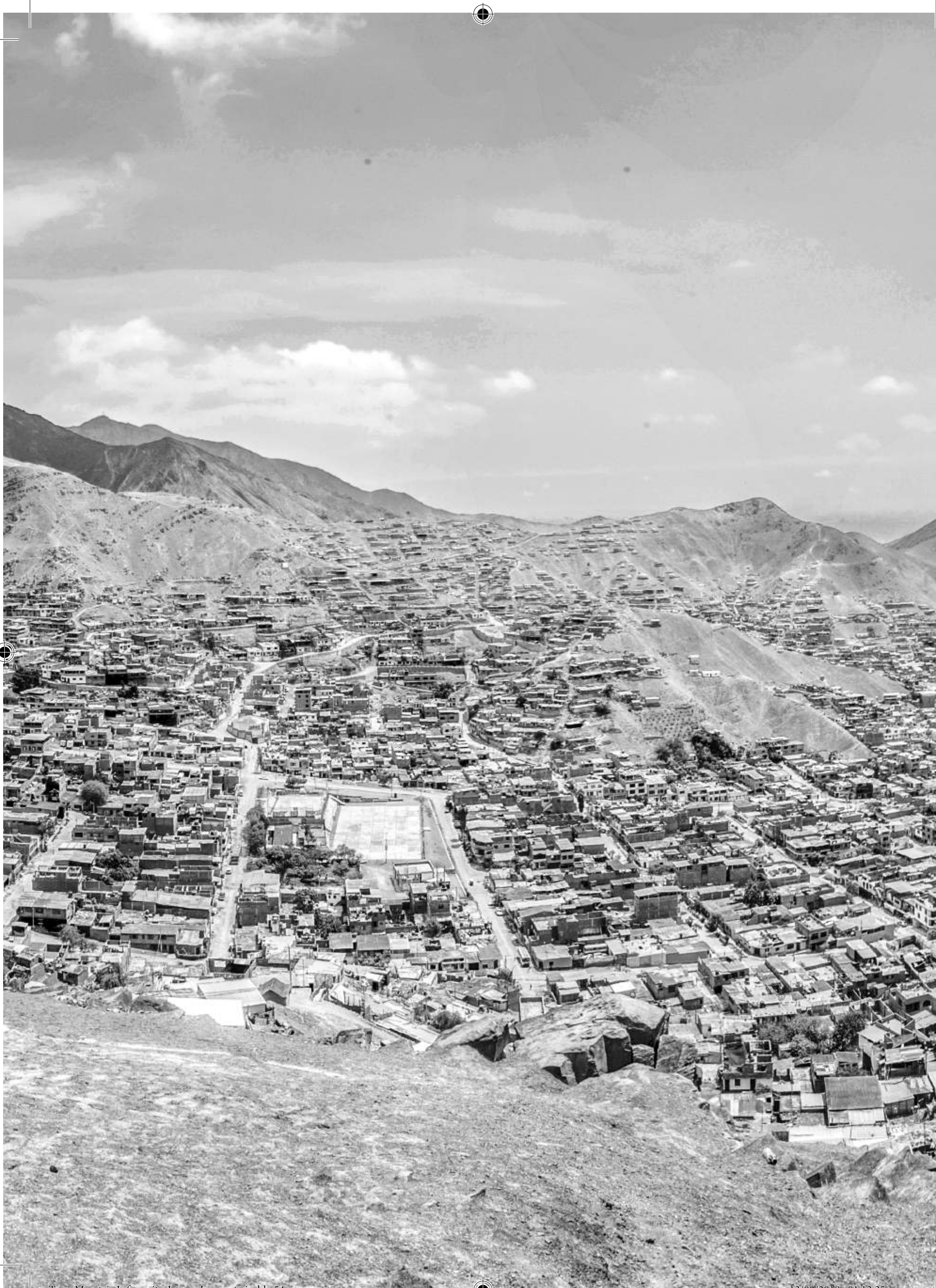
Fotografía: © Diana Torres, 2016.

deben empoderar los movimientos sociales independientes; es decir, trabajar el capital social existente de manera responsable y sin lazos clientelares, lo que no significa disminuir la responsabilidad del Estado, sino más bien involucrarlo. Esto se debe traducir en entender las reglas de las ciudades del sur global y "descolonizar" el ideal de la teoría de la planificación urbana heredada del norte global, y trabajar la "planificación insurgente" (Miraftab, 2009), desde abajo, desde la gente, la comunidad. Las demandas de los movimientos insurgentes cuestionan estos discursos y sus programas asociados, así como las relaciones de poder opresivas y sus respectivas ideologías.

En resumen, en este capítulo se han discutido las bases teóricas e ideológicas que rigen en la producción del espacio urbano contemporáneo en Latinoamérica, desde la necesaria teorización y caracterización de la informalidad urbana, que tiene ciertos rasgos distintivos a comparación del resto del sur global. En este sentido, el desarrollo de la informalidad urbana tiene estrecha relación con el rol del Estado frente al hábitat popular, en muchos casos siendo opresor, o en otros permisivo y hasta alentador. Finalmente, se

ha discutido sobre el desarrollo de las organizaciones sociales en Latinoamérica bajo el concepto del "capital social", y la importancia que tienen estas organizaciones en la producción del espacio urbano en las ciudades latinoamericanas. Se relaciona directamente con el *modus operandi* del Estado, mediante las relaciones clientelares propiciadas por los gobernantes de turno; además de las políticas impulsadas por los organismos internacionales, muchas veces ejecutadas bajo las ONG.

La discusión de estos tres temas generales atingentes a la resolución de la pregunta de investigación de la presente tesis marcarán la pauta teórica bajo la cual se desarrollarán los siguientes capítulos.



CAPÍTULO III

MARCO METODOLÓGICO

1. ENFOQUE METODOLÓGICO

Esta investigación se rige bajo el paradigma crítico, pues al asumir que la realidad del problema de investigación es compleja –debido a que convergen presiones y necesidades sociales con voluntades políticas– se busca interpretar el fenómeno desde el punto de vista de los actores, tanto los que ejecutan la PNF como los que se benefician o no de la misma. Así, se busca construir una narrativa propia que pueda aportar a la generación de una nueva teorización del fenómeno de la informalidad en Latinoamérica. En concordancia con los postulados de la Teoría Urbana Crítica (Brenner, 2009), se busca reinventar la crítica al proceso de urbanización capitalista, ya que uno de sus efectos colaterales, en el sur global, es el incremento de la informalidad –tanto económica como urbana.

En este sentido, el enfoque metodológico será predominantemente cualitativo, pues se busca describir y analizar el fenómeno, con base en la observación y a técnicas de recolección de datos como estudio de casos, entrevistas, revisión de documentos, entre otros, lo que permite construir una mirada crítica de la informalidad, y expone los diversos puntos de vista de los actores, pues es una realidad que depende de muchos factores endógenos y de las relaciones de poder entre los actores que se cristalizan con el tiempo.

Fotografía: © Eleazar Cuadros-La Balanza. Lima. Comas 2015.

2. DISEÑO METODOLÓGICO

Para el análisis de la influencia de la PNF en el proceso de consolidación urbana de los AAHH en el AML, así como en la organización social, se optó por un diseño metodológico mixto para cumplir con los objetivos específicos propuestos (tabla 2). La metodología mixta permite recolectar información cualitativa y cuantitativa al mismo tiempo, para integrar y analizar la información con el fin de otorgar resultados particulares (Creswell, 2008). En este sentido, el análisis de los AAHH como casos de estudio pueden ser inferidos para obtener una caracterización general del problema de la informalidad urbana en el AML.

En la primera parte, el diseño metodológico fue cuantitativo; se analizó y sistematizó operacionalmente los datos recogidos por COFOPRI y las estadísticas descriptivas del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) y la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML). Esto, con el fin de determinar los casos de estudio en tiempo, espacio y cantidad a nivel del AML (objetivo 1), así como la caracterización de la situación actual de la informalidad urbana en términos territoriales con base al análisis de imágenes satelitales (objetivo 2).

Para el estudio de la informalidad urbana en el AML se considera la siguiente categorización de los AAHH:

- **AAHH formalizado:** posesión informal que ha sido formalizado por la PNF.
- **AAHH no formalizado:** posesión informal en proceso de formalización por la PNF.
- **AAHH informal:** posesión informal que no puede ser formalizado por la PNF por haberse posesionado fuera del rango permitido por Ley (límite máximo 31/12/2004).

TABLA 2. RELACIÓN DE OBJETIVOS Y ESTRATEGIA METODOLÓGICA

	Objetivos específicos	Estrategia	
		Cuantitativa	Cualtitativa
Etapa 1	**Objetivo 1** Sistematizar las bases de datos, sobre la informalidad urbana en el AML, de distintas fuentes en una sola data georreferenciada.	• Sistematización operacional de datos.	—
Etapa 1	**Objetivo 2** Caracterizar la situación actual de la informalidad urbana en el AML bajo cifras objetivas y mesurables en el territorio.	• Análisis de imágenes satelitales.	—
Etapa 2	**Objetivo 3** Analizar cómo la PNF ha influenciado en los cambios de los instrumentos de regularización de suelo informal y planificación urbana y en el proceso de consolidación urbana de los AAHH.	—	• Entrevistas semiestructuradas a los actores claves.
Etapa 2	**Objetivo 4** Analizar cuál es el rol de la población organizada en el proceso de consolidación urbana.	—	• Estudios de caso. • Entrevistas en profundidad. • Etnografía.
Etapa 2	**Objetivo 5** Analizar la influencia del PNF en las formas de organización social colectiva, tanto en términos funcionales como de cooperación, y cómo se articulan sus objetivos colectivos con sus intereses individuales, en los AAHH formalizados y los no formalizados.	—	

Fuente: Elaboración propia.

En la segunda etapa, el diseño metodológico fue predominantemente cualitativo. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a los actores claves en la administración estatal, encargados del proceso de formalización del suelo, así como a académicos y consultores que trabajan en investigaciones sobre el tema de estudio (objetivo 3). Paralelamente, se realizó un estudio de caso con métodos mixtos observando seis AAHH formalizados en el AML de acuerdo con su grado de consolidación, donde se realizaron 30 entrevistas en profundidad a los vecinos, con el fin de desarrollar los objetivos 4 y 5, más una ficha de campo por AAHH. Se escogió como técnica el estudio de caso, pues permite observar el fenómeno en varias instancias de la problemática de estudio (Blatter, 2008), lo que permite construir una mirada holística de las relaciones causales y las consecuencias de las mismas.

Debido a la escala de la investigación, se decidió visitar "casos de control", que son aquellos AAHH formalizados con menor puntaje en el Índice de Consolidación Urbana (ICU) –se explica en el punto II–, pero que por la proximidad a los casos de estudio pueden complementar los testimonios recabados. Se tomaron cuatro "casos de control" donde se realizaron tres entrevistas en profundidad, seis entrevistas informales[4] y varias conversaciones de carácter etnográfico[5] (debido a lo difícil que fue hacer entrevistas formales en algunos casos).

Finalmente, para los AAHH no formalizados e informales se optó solo por realizar conversaciones de carácter etnográfico en terreno, debido al miedo de los pobladores por dar su testimonio mediante entrevistas en profundidad.

Cabe aclarar que el área de estudio es solo el AML, no incluye la Provincia Constitucional del Callao –a pesar de su conurbación–, debido a que son dos administraciones independientes con diferencias sustanciales en presupuestos de ejecución y gestión municipal y regional, por lo que los AAHH reciben mayor inversión que los AAHH de los 43 distritos del AAHH.

3. TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN, PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS DE DATOS

3.1 PRIMERA ETAPA: SELECCIÓN DE CASOS (ESTRATEGIA CUANTITATIVA)

Unidad de análisis: AAHH del AML

a. Fuentes de datos

La metodología considera la utilización de cuatro bases de datos (tabla 3):

[4] Para esta investigación, se considera como entrevistas informales aquellas donde se le informó al entrevistado sobre la investigación en curso, pero éste no permitió que se grabara la conversación, ni firmó el consentimiento informado.

[5] En este tipo de conversaciones, no se le explicó al entrevistado que se llevaba a cabo una investigación. Fueron conversaciones casuales sobre el modo de vida del AAHH, generalmente con personas que brindan servicios de transporte y alimentación.

TABLA 3. FUENTES DE DATOS

Fuente	Abreviatura	Utilidad	Nivel de análisis
Censo Nacional de Población y Vivienda 2007	Censo 2007	Cuantificación y ubicación de los AAHH y para la caracterización demográfica y socio-económica de la población y el estado de la vivienda.	Escala distrital
Base de datos de la COFOPRI, actualización al 2016	COFOPRI 2016	Identificación de localización y estado de formalidad de los AAHH.	Escala barrial (AAHH)
II Encuesta Situación de los Barrios Urbano-Marginales 2012	ESBUM 2012	Identificación de las características físicas y de habitabilidad de los AAHH.	Escala barrial (AAHH)
Base de datos de la Municipalidad Metropolitana de Lima, actualización al 2015	MML 2015	Identificación de los AAHH en proceso de formalización y sus características físicas y de habitabilidad según el informe de riesgo.	Escala barrial (AAHH)

Fuente: Elaboración propia.

b. Análisis y procesamiento de datos

Mediante la utilización de un software de información geográfica (SIG) se unió la base de datos de COFOPRI 2016 (3 520 pueblos formalizados) y la ESBUM 2012 (148 pueblos formalizados tomados como muestra para la encuesta, figura 3). De esta manera, el análisis relacional de los datos sirvió para elaborar un Índice de Consolidación Urbana (ICU) para elegir los casos de estudio. El ICU pondera tres aspectos, y se calcula bajo la siguiente fórmula:

$$\mathbf{ICU} = [(DU^*3) + (T^*2) + (TF^*1)]/6$$

- Grado de desarrollo urbano (DU): se le pondera con valor 3, debido a que mide el grado de consolidación urbana del AAHH, factor importante que relaciona el éxito de la PNF con el desarrollo urbano del AAHH (tabla 4).
- Tamaño del AAHH (T): se le pondera con valor 2, debido a que el nivel de gestión y construcción de infraestructura para un AAHH de mayor tamaño toma más tiempo y recursos que para uno de tamaño mediano o pequeño (tabla 5).
- Tiempo de formalización (TF): medido en años, refleja el tiempo que le toma a la organización vecinal lograr la consoli-

dación urbana, como es un factor relativo a las condiciones políticas y organizativas, tanto del Estado como del AAHH, se le pondera con valor 1.

El ICU solo se aplicó a los AAHH formalizados y se eligió los que poseían mayor grado de consolidación (tabla 6), dos por macrozona: Lima Norte, Lima Este y Lima Sur[6] (figura 2, tabla 7) para tener un panorama más global del AML. En el Anexo 1 se muestra el resultado de los cálculos.

TABLA 4. GRADO DE DESARROLLO URBANO DE LOS AAHH FORMALIZADOS EN AML

Puntaje *	Abastecimiento de agua	Abastecimiento de desagüe	Abastecimiento de luz	Accesos
3	Medidor individual	Medidor individual	Medidor individual	Vías asfaltadas
2	Conexión colectiva	Conexión colectiva	Conexión colectiva	Vías afirmadas
1	Camión cisterna pilón de uso público pozo	Pozo séptico	Conexión clandestina	Vías superficie múltiple
0	Río o similar	Letrina	Sin abastecimiento	Sólo peatonal

(*) Los valores y la caracterización de servicios se han realizado de acuerdo a lo observado en el trabajo de campo, corresponden a la propuesta de la investigadora.

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 5. TAMAÑO DE AAHH FORMALIZADOS EN AML

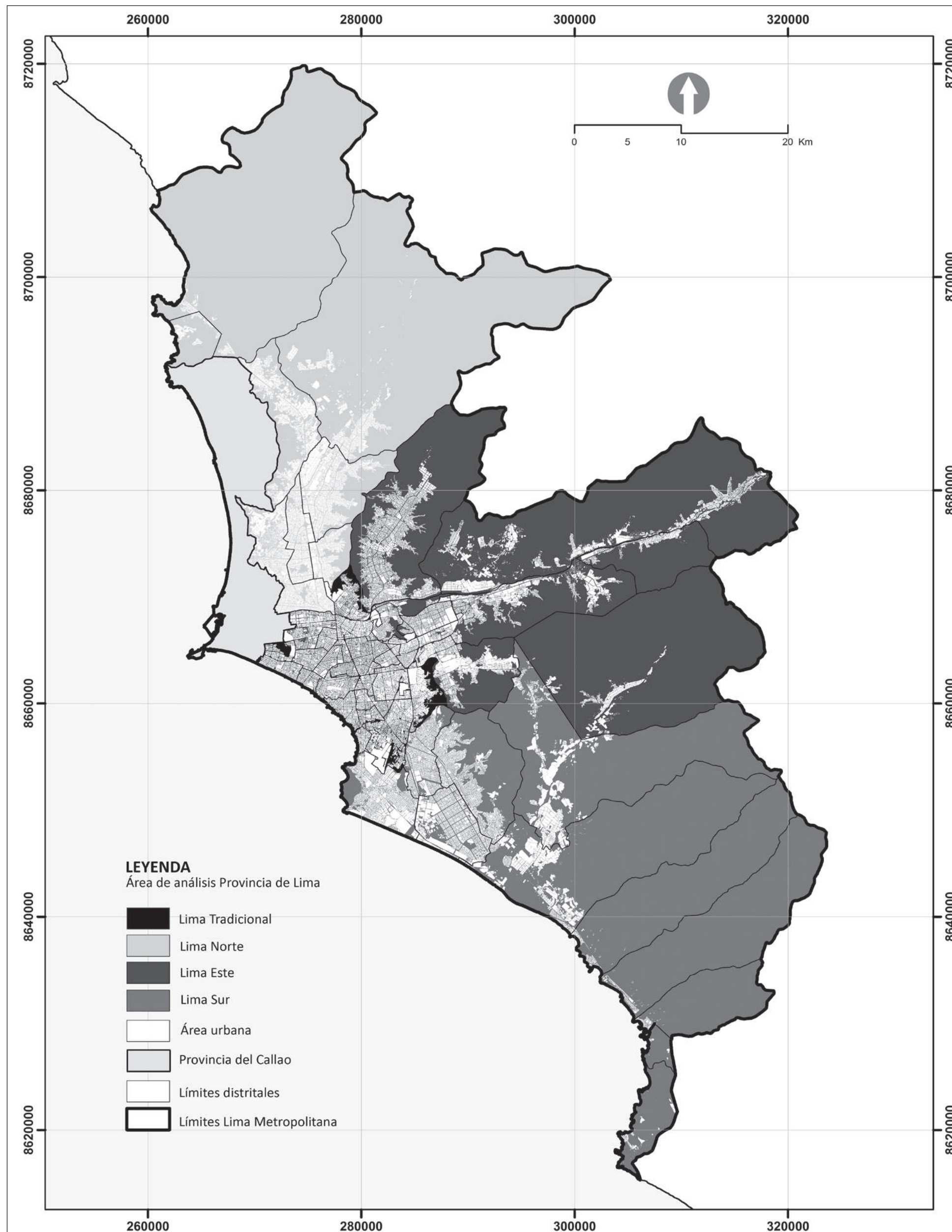
Tamaño *	Rango (número de lotes)	Puntaje
Pequeño	1-200	1
Mediano	201-800	2
Grande	801 o más	3

(*) La caracterización se basa en los proyectos realizados por el programa "Mi Barrio" del MVCS (2006) y "Barrio Mio" de la MML (2012-2014). El primero realizaba intervenciones en AAHH pequeños (entre 200 y 300 lotes, y el segundo en AAHH grande entre 800 y 1000 lotes.

Fuente: Elaboración propia.

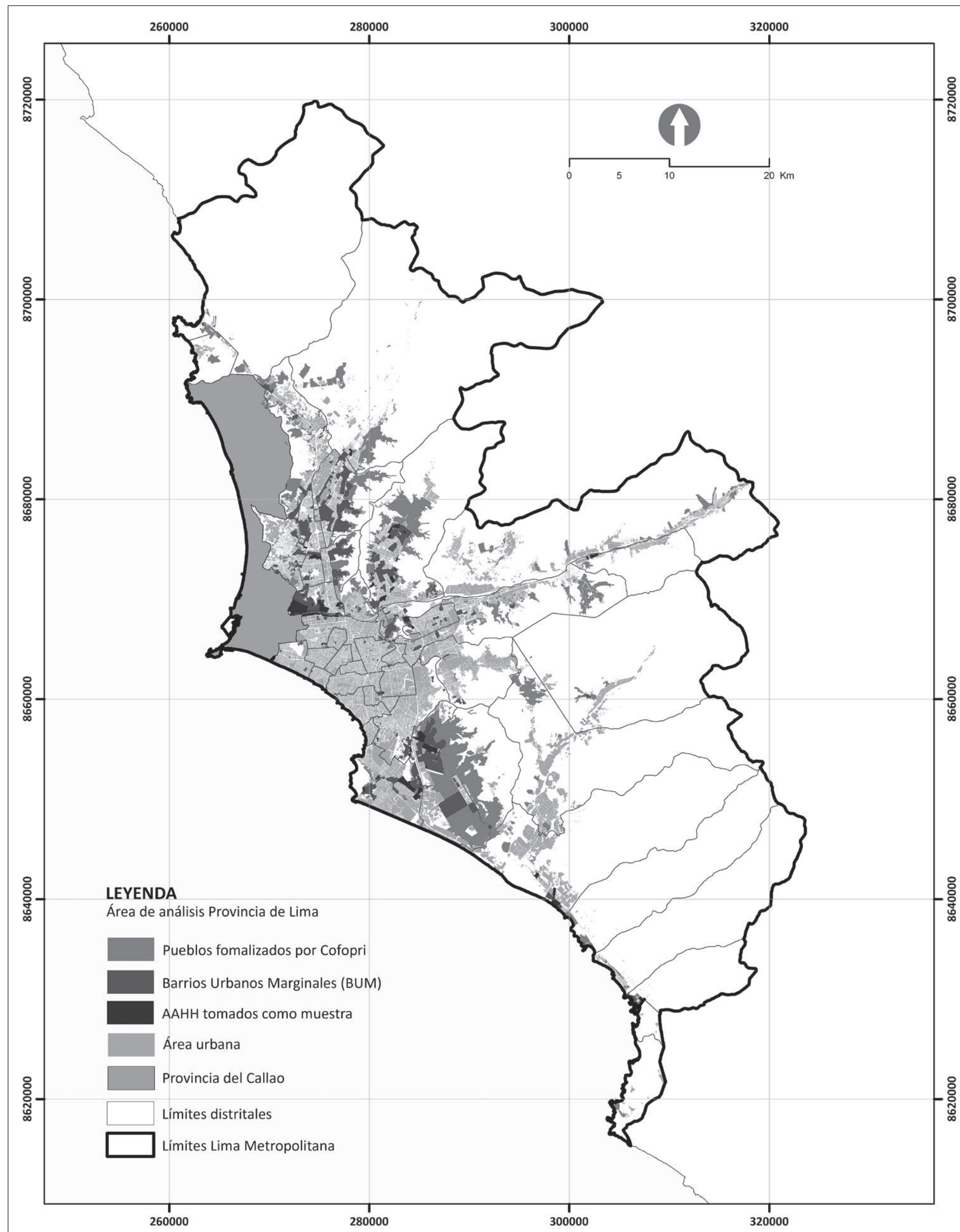
6 Según la propuesta de Matos Mar (2012).

FIGURA 2. DELIMITACIÓN DE MACROZONAS DEL AML



Fuente: Elaboración propia con base a Matos (2012) y COFOPRI (2016).

FIGURA 3. AAHH DEL AML TOMADOS COMO MUESTRA



Fuente: Elaboración propia con base a Matos (2012) y cofopri (2016).

TABLA 6. ÍNDICE DE CONSOLIDACIÓN URBANA

Grado de consolidación urbana *	Puntaje
No consolidado	1-3
Medio consolidado	4-6
Consolidado	7-10

(*) La caracterización se basa en los proyectos realizados por el programa "Mi barrio" del MVCS (2006) y "Barrio mio" de la MML (2012-2014). El primero realizaba intervenciones en AAHH pequeños (entre 200 y 300 lotes, y el segundo en AAHH grande entre 800 y 1000 lotes.

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 7. SELECCIÓN DE CASOS DE ESTUDIO

Tamaño	Nombre	ICU
Lima Norte	AAHH 9 de Septiembre	10
	AAHH 19 de Mayo	7
Lima Este	Pueblo Joven Villa Huanta	9
	AAHH La Providencia	8
Lima Sur	AAHH Luis Felipe de las Casas Grieve I	7
	AAHH Los Mártires de San Juan	9

Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, se georreferenciaron los datos de MML 2015 sobre los AAHH no formalizados, con lo que se elaboró un Índice de Riesgo (IR, tabla 8), de acuerdo al Informe de Riesgo emitido por Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), con la finalidad de caracterizar su grado de consolidación urbana y el riesgo asociado. El IR se calculó bajo la siguiente fórmula:

$$IR^* = [(MC+PG+D+E+S)*2 + (ES+IA+PC+A+HP)*1 + (P*3)]$$

Donde:

Muro de contención	MC
Pirca Grande (+1.20 m)	PG
Desquinche	D
Escaleras	E
Silo	S

Estudio de suelo	ES
Implementación ambiental	IA
Pirca chica	PC
Arborización	A
Habilitación de pasaje	HP
Pendiente **	P

* Las categorías fueron obtenidas de la base de datos de la MML, con base al informe de riesgo emitido a cada AAHH por INDECI. Las ponderaciones responden al aumento del riesgo que proporciona cada categoría, registradas durante el trabajo técnico de la investigadora en la MML durante el año 2014.
** Esta categoría no está desarrollada en el informe de riesgo del AAHH; para la investigación se realizó su caracterización, y se clasificó con base al trabajo de Barreda (2012).

TABLA 8. ÍNDICE DE RIESGO DE AAHH EN PROCESO DE FORMALIZACIÓN

Índice de riesgo	Puntaje
Riesgo bajo	1-10
Riesgo medio	11-20
Riesgo alto	21-33
Reubicación	34

Fuente: Elaboración propia.

Paralelamente, se hizo un análisis de la pendiente donde se ubican estos AAHH como un factor adicional de vulnerabilidad y riesgo (figura 4); y como criterio de valuación económica y de factibilidad para el logro de la habilitación urbana. La categorización de escalas de pendientes en relación con el tiempo y costo de la habilitación urbana (anexo 3) corresponden al estudio de Barreda (2012). Según la base de datos de la MML, hasta el 2015 existen 1 106 AAHH no formalizados (figura 4).

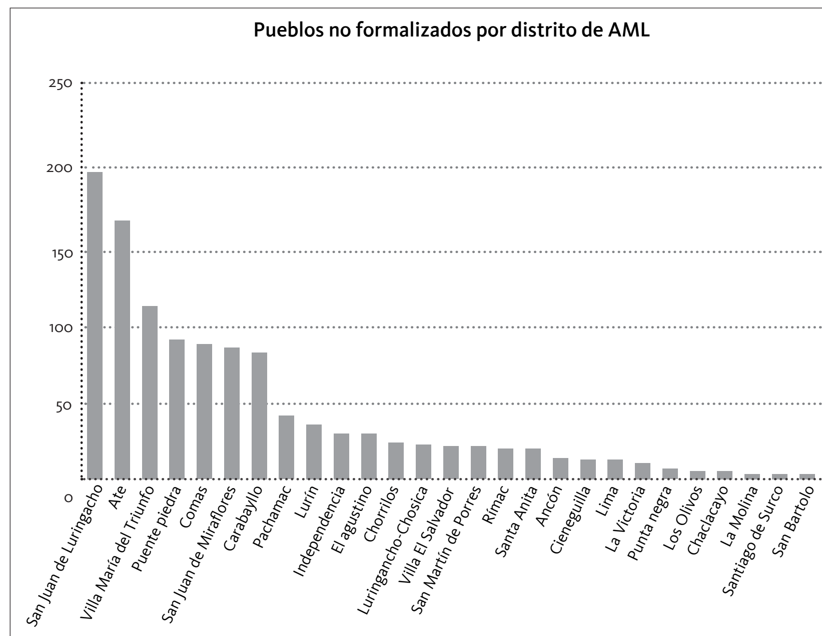
3.2 SEGUNDA ETAPA: ESTRATEGIA CUALITATIVA

Unidad de análisis: asentamientos humanos

Realizado el análisis de las estadísticas descriptivas y seleccionados los casos de estudio, se realizó la fase del trabajo de campo en dos etapas. En la primera se aplicó una ficha de observación para obtener información descriptiva de cada AAHH, como complemento a la caracterización de los datos obtenidos con la estrategia cuantitativa. En la segunda etapa, se realizaron entrevistas en profundidad a informantes clave: dirigentes, exdirigentes y pobladores de los AAHH reclutados mediante la técnica de "bola de nieve".

En paralelo al trabajo en terreno, se revisaron documentos y/o archivos periodísticos e históricos como complemento al relato de los informantes. Adicionalmente, se realizaron entrevistas a actores claves en el proceso administrativo de formalización, para entender las distintas visiones políticas y de gestión: directivos del MVCS,

FIGURA 4. AAHH EN PROCESO DE FORMALIZACIÓN



Fuente: Elaboración propia con base en MML (2015) y COFOPRI (2016).

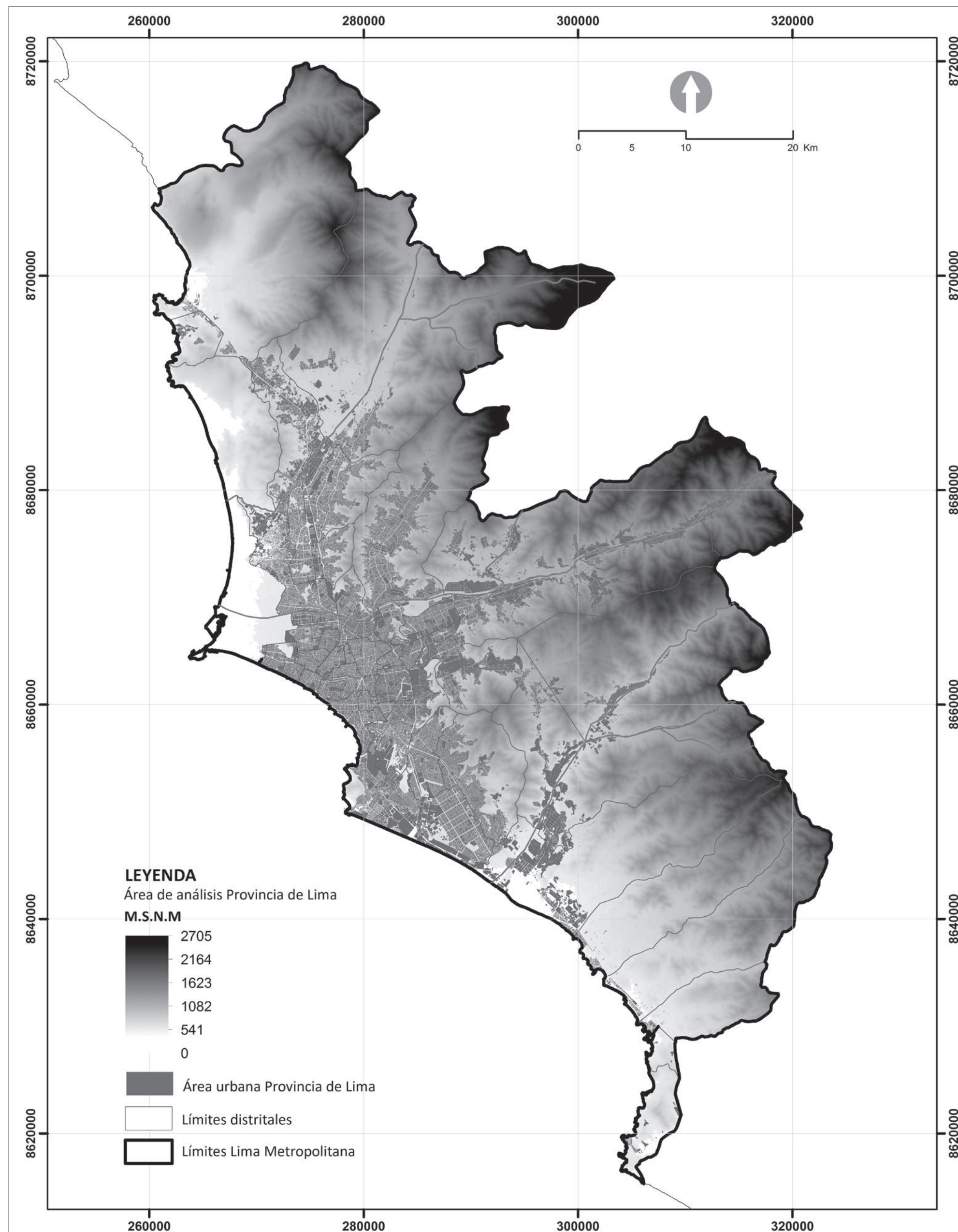
directivos y personal técnico de COFOPRI y personal técnico de la MML en la Gerencia de Desarrollo Urbano.

La información obtenida de las diversas fuentes fue contrastada mediante la triangulación de la información como estrategia que permitió identificar, explorar y entender las diferentes dimensiones (Rothbauer, 2008), tanto teóricas como metodológicas de la informalidad urbana en el área MML, lo que fortalece los hallazgos y enriquece las interpretaciones.

a. Criterios de selección de informantes

Definidos los asentamientos en los que se aplicó el estudio de casos, se tomó contacto con las directivas vecinales verificando su voluntad explícita de participar, y mediante la técnica de "bola de nieve" se contactó con los demás vecinos. En los casos seleccionados solo se

FIGURA 5 . MORFOLOGÍA DEL TERRITORIO DEL AML



Fuente: Elaboración propia con base a cofopri (2016).

analizó la dinámica de la organización barrial, y no se tomaron en cuenta organizaciones no gubernamentales ni económicas.

b. Técnicas de recolección

Entrevistas semiestructuradas a funcionarios públicos y académicos

Se realizaron al inicio de la investigación como parte del diagnóstico, lo que permitió identificar con más precisión el problema del estudio. Se escogió esta técnica porque permitió a la investigadora direccionar la entrevista, determinó el orden de los temas por discutir y la manera en que se proponen las preguntas, establecidas previamente en la guía de entrevista. Por otro lado, según Ayres (2008), la técnica es lo suficientemente flexible para proporcionarnos información nueva e inesperada que nos interesa desde la perspectiva de la investigación, por lo que permite obtener información comparable respecto a los temas establecidos en la guía, como por ejemplo su visión respecto a la pnf y al rol que cumplen las municipalidades distritales en el proceso de formalización.

Este tipo de entrevista se aplicó a los funcionarios públicos y administrativos que participan en el proceso de formalización bajo el marco de la pnf y a investigadores académicos y consultores cuyo interés investigativo ha estado centrado en el problema de investigación de la tesis. Se entrevistó a tres funcionarios públicos, dos consultores y dos investigadores. Los temas de la entrevista versaron sobre políticas públicas sobre el acceso al suelo y la vivienda, instrumentos normativos, proceso de formalización en el marco de la pnf, redes sociales y capital social, y teorización del fenómeno.

Entrevistas en profundidad a dirigentes y pobladores

A diferencia de la entrevista semiestructurada, la entrevista en profundidad permite que el investigador sondee las experiencias del entrevistado para obtener información más útil para el análisis del problema de investigación (Cook, 2008). De esta manera,

se fueron incorporando o mejorando los niveles de análisis y las relaciones causales entre la PNF y las organizaciones sociales.

Este tipo de entrevista se realizó con los dirigentes y exdirigentes vecinales, así como con vecinos que podían relatar el proceso de ocupación y formalización del AAHH. Se realizaron entre cuatro y cinco entrevistas por cada caso de estudio, lo que varió de acuerdo con el principio de "saturación de la información" que se utiliza en la metodología cualitativa. Se decidió no tomar más entrevistas una vez que el material dejó de aportar datos nuevos.

Los temas de conversación estuvieron enmarcados dentro del relato del proceso de invasión, ocupación y consolidación del AAHH, con énfasis en cuál fue el rol de la organización social en estos procesos, así como el grado de cohesión social y el principio de colectividad y solidaridad entre los pobladores, para lograr el bien común a nivel del AAHH.

Ficha de observación

Durante el trabajo de campo, se elaboró una ficha resumen de las características del grado de consolidación urbana en cuatro aspectos: primero, sobre su caracterización general (localización, tipo de apropiación, situación de la tenencia y las características morfológicas). Segundo, tipo de organización vecinal, para lo que se consideró una medida objetiva para el nivel de participación vecinal: menos del 30 % de participación, nivel bajo; entre el 30 % y el 60 %, nivel medio; más del 60 %, nivel alto. Tercero, abastecimiento de servicios básicos y estado de accesos, pistas y veredas. Y cuarto, equipamiento comunal donde se tomó en consideración el equipamiento de escala barrial más valorado por los vecinos: local comunal, comedor popular, PRONOEI, escuelas, capilla, parque y loza deportiva.

c. Procesamiento de datos

- *Transcripción.* Todas las entrevistas fueron grabadas con dispositivos de captura de audio, previa autorización del entrevistado y con la firma del consentimiento informado. La

transcripción se realizó de forma manual, corrigiendo la sintaxis de las oraciones sin perjudicar la veracidad del relato.

- *Codificación*. Es el proceso mediante el cual se agrupa la información obtenida en categorías que estipula el investigador respecto a los conceptos que le permitirán generan conclusiones sobre el objeto de estudio (Benaquisto, 2008). Para la codificación se hizo un primer filtro manual y luego, con la finalidad de un mejor procesamiento, se utilizó un software de análisis cualitativo (Atlas.ti).
- *Integración de información.* Realizada la codificación de las categorías, los hallazgos se relacionaron con los fundamentos teóricos de la investigación, y se compararon buscando vínculos directos e indirectos entre ellas –principio de triangulación de información–, para elaborar una explicación integrada y redactar las respuestas a las preguntas de investigación, discutir la comprobación de la hipótesis y elaborar conclusiones y las recomendaciones. Adicionalmente, se compararon las estadísticas y datos espaciales de las bases de datos de COFOPRI (2016), ESBUM (2012) y MML (2015); con el trabajo de campo, verificando su grado de veracidad o desfase temporal, lo que también aportó al desarrollo de las conclusiones, pero sobre todo a las recomendaciones.


PUEBLO. JOVEN
JAVIER - HERAUD
SOMOS AGITADORES LO
REMOS ES UN TECHO. PARA
ESTROS HIJOS
EL PUEBLO DE VENTAN

CAPÍTULO IV

LA INFORMALIDAD URBANA EN EL PERÚ

En este capítulo se desarrollarán los antecedentes sobre la relación del Estado peruano con la producción del hábitat popular, desde el inicio de las invasiones informales hasta la creación de la COFOPRI. Asimismo, se explicarán las relaciones de poder entre las instituciones estatales, los grupos de poder y la población, que generaron el espacio urbano informal del AML.

1. LAS BARRIADAS DE LIMA

> ¿Cómo es posible que en un país, como el Perú, tan oligárquico hasta hace poco, haya podido darse un crecimiento tan grande de barriadas, o pueblos jóvenes, alrededor de la capital de la República? Contrariamente a las suposiciones o conclusiones de muchas investigaciones anteriores, es evidente que el crecimiento de estas comunidades en Lima ha sido, en parte, el resultado del apoyo –a veces encubierto, a veces manifiesto– del Estado peruano y de la élite peruana (Collier, 1978, p. 134)



FOTOGRAFÍA. © Carlos Domínguez. Recuperado de Matos Mar (2012).

El fenómeno de invasión urbana irregular en Lima, más conocido como el fenómeno de las "barriadas", es resultado de diversos factores. El más importante fue el proceso de modernización que vivió el país, propiciado por el gobierno de Leguía (1919-1930) gracias a

los empréstitos provenientes de Estados Unidos. Se realizaron grandes obras de infraestructura en Lima, generando la contratación de mano de obra, y así muchos migrantes llegaron a la capital buscando un mejor porvenir. Sin embargo, la crisis mundial de 1929 afectó este desarrollo al dejar una gran cantidad de obreros sin trabajo y sin dinero para pagar alquileres. Como resultado se desarrollaron las primeras invasiones irregulares (Leticia, 1932; Mirones, bajo 1946; entre otros), ubicadas cerca al centro de la ciudad, además de la toma de algunas quintas que no tardaron en tugurizarse.

Collier (1978) plantea que el apoyo hacia las barriadas, desde su inicio, tuvo un fin político que respondía al interés populista de cada gobierno, y en aquellos gobiernos donde hubo cierta limitación a la formación de estas, el efecto fue inverso pues se multiplicaron las invasiones. También aduce que un aliado estratégico, pero poco visible, fue la élite peruana, que a mediados del siglo pasado alentó la formación de barriadas para desalojar los tugurios del centro de la ciudad y recuperar sus bienes inmuebles con fines inmobiliarios. Este grupo de poder formó coaliciones políticas para fomentar desde el Estado una política pública hacia las barriadas.

En 1961, el Estado promulga la *Ley 13517 de Barrios Marginales,* donde por primera vez se reconoce la existencia de asentamientos informales y la importancia de su legalización. Se comenzó un proceso de saneamiento[7] físico y legal, de orden jurídico y también urbano. La Ley en cuestión suscitó un gran interés en el mundo académico. Dicha ley tiene como base las investigaciones que encomendó la Comisión de Reforma Agraria y de Vivienda (CRAV), bajo el asesora-

[7] "El término saneamiento físico y legal es un término peruano que se originó en la Ley 13517 'Ley de Barrios Marginales', donde hablar de saneamiento físico y saneamiento legal de barrios, utiliza el concepto sanear, que es un concepto hijo de las políticas sanitaristas de principios del siglo XX, propio del lenguaje de esa época. La ley fue revolucionaria, pero lo nuevo apareció usando el lenguaje de lo viejo" (Riofrío, comunicación personal, 15 de abril de 2016).

miento de Eduardo Neira[8], al antropólogo José Matos Mar y al arquitecto Adolfo Córdova sobre las barriadas y la situación de la vivienda en el Perú –respectivamente–, trabajos que se volvieron un referente en el análisis de la problemática de la informalidad urbana en Latinoamérica, sobre todo resaltando el apoyo a las organizaciones sociales de base (Córdova, comunicación personal, 22 de agosto de 2016).

En el siguiente la tabla, se hace una síntesis sobre el rol que cumplió el Estado frente a lo que Matos (2012) llama el "desborde popular", se resalta que a pesar de tener una historia política que muchas veces fue antidemocrática, la planificación urbana siempre fue considerada como un medio para lograr el desarrollo del país, a pesar de que tuviera fines políticos y de control social:

Durante el gobierno de Manuel Prado, debido a las crisis políticas producidas por la interacción de estos nuevos grupos de poder, las Fuerzas Armadas asumen un rol importante, convirtiéndose en un nuevo actor en la escena política y principal defensor de las barriadas, pues promovían las organizaciones sociales para hacer frente a los grupos de la élite. En este gobierno, aunque corto, se crea la Junta Nacional de la Vivienda, que unía institucionalmente a la Corporación Nacional de la Vivienda y el Instituto Nacional de la Vivienda. Córdova (comunicación personal, 22 de agosto de 2016), aduce que la Junta de Gobierno planteaba que la defensa nacional estaba estrechamente ligada con el desarrollo, tanto económico como socialmente; y que eran dos pilares del progreso. Para lograr este progreso se necesitaba orden y planificación, por lo que apuestan por crear las instituciones necesarias para este fin,

[8] Eduardo Neira estudió entre 1951 y 1952 en la *University of Liverpool - Department of Civic Design*, volviendo a Lima con una nueva perspectiva sobre la arquitectura, urbanismo y planificación urbana. Sus aportes a la planificación urbana y el desarrollo económico de América Latina se irradiaron de forma internacional, "a partir de su participación en la creación, en 1961, del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) en Caracas, institución pionera dedicada al planeamiento urbano y regional la cual ampliaba las funciones y labores de los arquitectos y urbanistas desde una perspectiva económica y social" (Huapaya, 2015). A pesar de sus grandes aportes, en el Perú se ha olvidado su producción académica y profesional; se le recuerda solo como uno de los miembros fundadores de la Agrupación Espacio.

TABLA 9A. ENFOQUE Y ROL DEL ESTADO PERUANO FRENTE AL HÁBITAT POPULAR (1945-1963)

Periodo	Enfoque ideológico	Tipo de gobierno	Gobernante	Políticas públicas/ Vivienda y hábitat popular	Rol de la población organizada	Instituciones
1945-1948	Dualismo (Teorías de la marginalidad)	Constitucional	José Luis Bustamante	• Plan Nacional de Vivienda. • Construcción de unidades de vivienda (UV).	• Asociaciones de pobladores como base de apoyo político.	• 1946. Corporación Nacional de La Vivienda (CNV).
1948-1950	Dualismo (Urbanización dependiente)	Militar	Manuel Odría	• Se permite la invasión de tierras como medida populista. • 1950 se acuña el término "barriada" • Proyectos públicos de vivienda para dar trabajo a la clase obrera. • No otorgamiento de títulos de propiedad. Caridad con los pobres.	• Asociaciones de pobladores como base de apoyo político. • La participación social servía para expresar un apoyo político y no reclamar demandas.	• Corporación Nacional de La Vivienda.
1948-1950		Constitucional	Manuel Odría			• Corporación Nacional de La Vivienda.
1956-1962	Estructuralismo (Democrático-autonomista)	Constitucional	Manuel Prado	• Enfoque liberal hacia las barriadas se convirtió en política oficial. • 1961. Ley 13517 "Barrios Urbanos Marginales". • Titulación, gravedad de la escasez de vivienda, destugurizar el Centro. • Creación de barrios marginales planificados.	• Asociaciones de pobladores de las barriadas independientes del Estado y crear un mundo altamente estructurado basado en la propiedad privada y en la auto-ayuda.	• 1956. Comisión de Reforma Agraria y Vivienda (CRAV). • 1960. Instituto Nacional de la Vivienda (INVI).
1962-1963	Estructuralismo (Democrático - autonomista)	Militar	Junta de gobierno	• Apoyo a la Ley 13517. • Fomento del rol privado en el desarrollo habitacional.	• Asociaciones de pobladores como ente autónomo.	• 1962. Banco Nacional de la Vivienda. • 1962. Junta Nacional de la Vivienda • 1962. Instituto Nacional de planificación.

TABLA 9A. ENFOQUE Y ROL DEL ESTADO PERUANO FRENTE AL HÁBITAT POPULAR (1945-1963) *(continuación)*

Periodo	Enfoque ideológico	Tipo de gobierno	Gobernante	Políticas públicas/ Vivienda y hábitat popular	Rol de la población organizada	Instituciones
1963-1968	Dualismo (Teorías de la marginalidad)	Constitucional	Fernando Belaunde	• Descentralización como programa de desarrollo. • Apoyo al área rural, no a la barriada. • Construcción de UV para clases medias • No apoyo a la Ley 13517.	• Pobladores de barriadas eran vistos como marginales, se anuló su participación en el desarrollo urbano popular.	• Junta Nacional de la Vivienda. • Oficina Nacional de Planeamiento urbano (ONPU).

Fuente: Elaboración propia con base a Collier (1978), Duhau (1998), Gilbert (2001), Acuña (2012) y Calderón (2014).

y evitan así la proliferación de las invasiones y controlan las revueltas populares.

Sin embargo, finalizado el gobierno militar, llaman a elecciones –cumpliendo su promesa de estar en el poder solo un año– y asume la presidencia Fernando Belaunde, quien desconoce los esfuerzos por planificar las barriadas de los gobiernos predecesores. “Belaunde no creía en la vivienda popular, creía en la vivienda para clase media. Él estaba muy alimentado de las teorías americanas, inglesas, que son de otra realidad, de un estándar de vida más alto” (Córdova, comunicación personal, 22 de agosto de 2016). Debido a este desinterés del Estado hacia las barriadas, estas proliferan y el fenómeno se vuelve imposible de controlar, menos de erradicar.

Al final de la década de 1960 llegan a Lima los investigadores sociales William Mangin y John Turner[9], quienes destacan la “libertad para construir” (Turner, 1972) de las barriadas como una salida viable a la falta de vivienda social en las ciudades de rápido crecimiento. Turner se convirtió en el principal vocero de lo que se venía gestando en el Perú, cuyos conceptos y planteamientos remecieron las tendencias de las investigaciones sociales –en mayor medida,

[9] John Turner llega a Perú, invitado por Eduardo Neira, ya que se conocieron estudiando ambos en Liverpool. Llega primero a Arequipa, donde hacen trabajos juntos, y luego parte hacia Lima.

provenientes de la Escuela de Chicago– sobre los surgimientos de los barrios espontáneos, que muchas veces eran reducidos a lugares de delincuencia y degradación social (Fernández, s.f). El cambio de enfoque permitió valorar la barriada como un mecanismo de superación del problema de la vivienda y la lucha colectiva por el derecho a una vida digna –lo que Calderón (1990) llama la "visión positiva de la barriada"–. Estos nuevos conceptos sobre el hábitat popular se consolidaron a nivel mundial cuando en 1971 Turner fue citado por el *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) para presentar sus postulados respecto a la vivienda y el hábitat popular. Esta visión se consagró durante la primera conferencia organizada por la ONU sobre el Hábitat en Vancouver en 1976.

En la década de 1970, se produjo un éxodo masivo hacia Lima, desde las zonas del interior rural del país, debido a la fallida reforma agraria realizada por el general de izquierda Juan Velasco, quien también fue un defensor de las barriadas en Lima, aunque con fines populistas. Velasco establece una serie de medidas (tabla 9b) como apoyo a las barriadas, a las cuales les cambia el nombre a "pueblos jóvenes", como modo de reivindicación social. La política más importante fue establecer un nexo entre el Estado y las organizaciones sociales, para lo cual se creó el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS), ente encargado de apoyar técnicamente el desarrollo urbano de los pueblos jóvenes, dotándolos de los servicios básicos y lotizando las tierras invadidas.

Este proceso político-urbano, influenció en el ámbito intelectual generando diversas críticas a las políticas y acciones que el Estado peruano venía ejecutando en las barriadas. Calderón (1990) atribuye la construcción de la visión crítica del fenómeno de la barriada al chileno Alfredo Rodríguez, con base en dos proposiciones. Primero, Rodríguez argumenta que la barriada es de hecho una modalidad de crecimiento de la ciudad peruana, y no una forma anómala del crecimiento de la ciudad; por lo tanto, se debe analizar como un fenómeno en marcha y no intentar su erradicación. Segundo, Rodríguez enfatiza en que no se han planteado los límites bajo los cuales

TABLA 9B. ENFOQUE Y ROL DEL ESTADO PERUANO FRENTE AL HÁBITAT POPULAR (1968-1980)

Periodo	Enfoque ideológico	Tipo de gobierno	Gobernante	Políticas públicas/ Vivienda y hábitat popular	Rol de la población organizada	Instituciones
1968-1975	Estructuralismo (Enfoque "Turneriano")	Militar	Juan Velasco	• Se cambia el término "Barriada" por "Pueblo joven (PJ)". • Implementación de programas de mejoramiento físico para PJ (accesos y servicios básicos) • Incrementar el rol del sector privado en los PJ. • Crear expectativas realistas con respecto, a lo que el gobierno podía y no podía hacer para ayudar a los PJ. • Apoyo a la Ley 13517. • Titulación de tierras sin permitir nuevas invasiones.	• Fortalecer asociaciones de pobladores, adiestramiento de los líderes locales y fomento del desarrollo de organizaciones locales; con fines de apoyo político.	• 1968. Organismo Nacional de Desarrollo de Pueblos Jóvenes • Acción Comunitaria del Perú (Organización privada) • Ministerio de Vivienda y construcción • Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) • Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS)
1975-1980			Francisco Morales			

Fuente: Elaboración propia con base a Collier (1978), Duhau (1998), Gilbert (2001), Acuña (2012) y Calderón (2014).

se considere a la barriada como un elemento dinámico de desarrollo urbano, y en este sentido de qué manera la barriada puede ser vista como un proceso positivo en este desarrollo, pues solo se idealiza el concepto de la barriada como el resultado de acción de lucha colectiva por la vivienda, pero no se establecen los efectos colaterales que puedan surgir. Se sumaron a esta visión crítica el peruano Aníbal Quijano (1977), quien explicaba en su "teoría de la dependencia" el asistencialismo del Estado, así como los estudios sobre la pertinencia de las políticas del Estado respecto al uso del suelo por parte de los investigadores de la ONG Desco, Riofrío, Welsh y Deler (Calderón, 1990).

En 1978, Riofrío presenta su investigación sobre las barriadas en un libro titulado *Se busca terreno para nueva barriada. Espacios*

disponibles en Lima 1940-1978-1990. El libro tiene como objetivo demostrar que ya no se puede solucionar el problema de la vivienda para sectores populares otorgándoles terrenos "más allá de la carretera". Declara que, en aquel entonces, ninguno de los terrenos extraurbanos inmediatamente cercanos a Lima era apto para la utilización masiva inmediata, ni para la creación de bolsones de vivienda. La relevancia de esta publicación radica en que se plantea por primera vez una preocupación sobre el impacto del fenómeno de los asentamientos informales en el territorio y sobre la injerencia directa de las políticas estatales en el desarrollo urbano de la ciudad más importante del Perú.

A principios de la década de 1980, el fenómeno climatológico denominado "El Niño" causó una de las peores tragedias socionaturales debido a las fuertes inundaciones al norte del Perú, lo que afectó seriamente la economía local. Sumado a esta catástrofe, el grupo terrorista Sendero Luminoso inició su rebelión armada en el sur del país, con lo que forzó la huida de los pobladores a Lima. La ciudad colapsó, no había vivienda social disponible y la barriada desbordaba la capacidad de gestión estatal, y los recursos económicos para solventar las intervenciones. Las consecuencias de las políticas ejecutadas, desde hacía dos décadas, reflejaban resultados poco prometedores para el futuro de los "nuevos pobladores".

Durante su segundo gobierno, Fernando Belaunde cambió su visión de las barriadas y se crearon instituciones de apoyo a la vivienda en autoconstrucción como la ENACE (Empresa Nacional de Edificaciones) y el Banco de Materiales, y la más importante el Ministerio de Vivienda y Construcción como un ente rector de la planificación urbana. Lamentablemente, las barridas se habían convertido en el principal modo de producción de suelo urbano, por lo que el fenómeno fue incontrolable. La situación se agravó en el gobierno de Alan García debido a la crisis económica que azotó al país, la hiperinflación acabó con las entidades financieras tanto privadas como públicas (tabla 9c).

TABLA 9C. ENFOQUE Y ROL DEL ESTADO PERUANO FRENTE AL HÁBITAT POPULAR (1980-1990)

Periodo	Enfoque ideológico	Tipo de gobierno	Gobernante	Políticas públicas/ Vivienda y hábitat popular	Rol de la población organizada	Instituciones
1980-1985	Estructuralismo (Enfoque "Turneriano")	Constitucional	Fernando Belaunde	• Se cambia el término "pueblo joven (PJ)" por "asentamiento humano (AAHH)". • Plan Nacional de Vivienda y el Plan Nacional de Agua Potable y Alcantarillado. • Construcción de complejos habitacionales para clase media.	• Asociaciones de pobladores como base de apoyo político.	• MVCS • Banco de Materiales (BANMAT) • ENACE
1985-1990	Estructuralismo (Enfoque "Turneriano")	Constitucional	Alan García	• Programas de habilitación urbana. • Fomento de la autoconstrucción. • Plan Nacional de la Vivienda (ciudades satélites).	• Asociaciones de pobladores como base de apoyo político.	• Banco de la Vivienda • Banco Central Hipotecario

Fuente: Elaboración propia con base a Collier (1978), Duhau (1998), Gilbert (2001), Acuña (2012) y Calderón (2014).

En este contexto, surgen los postulados del economista peruano Hernando De Soto, frente a la situación de pobreza que se vivía en las barriadas. En su libro *El otro Sendero (1986)*, plantea que la pobreza, generada por la informalidad del trabajo y la tenencia del suelo, podría ser superada si se capitalizara el "capital muerto" que tienen los pobres: esto es, su terreno. Calculó que habría casi 10 millones de dólares escondidos del mercado económico formal bajo el problema de la no titulación de tierras informales en Perú. De Soto asume que la propiedad significa para la población una posibilidad de acceso al crédito, que deviene en emprendimiento y en la movilización de activos en el mercado, además de la generación de un patrimonio propio.

Cabe resaltar que estas ideas de corte neoliberal, encajan dentro del nuevo contexto político-económico mundial, impulsados por los gobiernos de Reagan en los Estados Unidos y Thatcher en

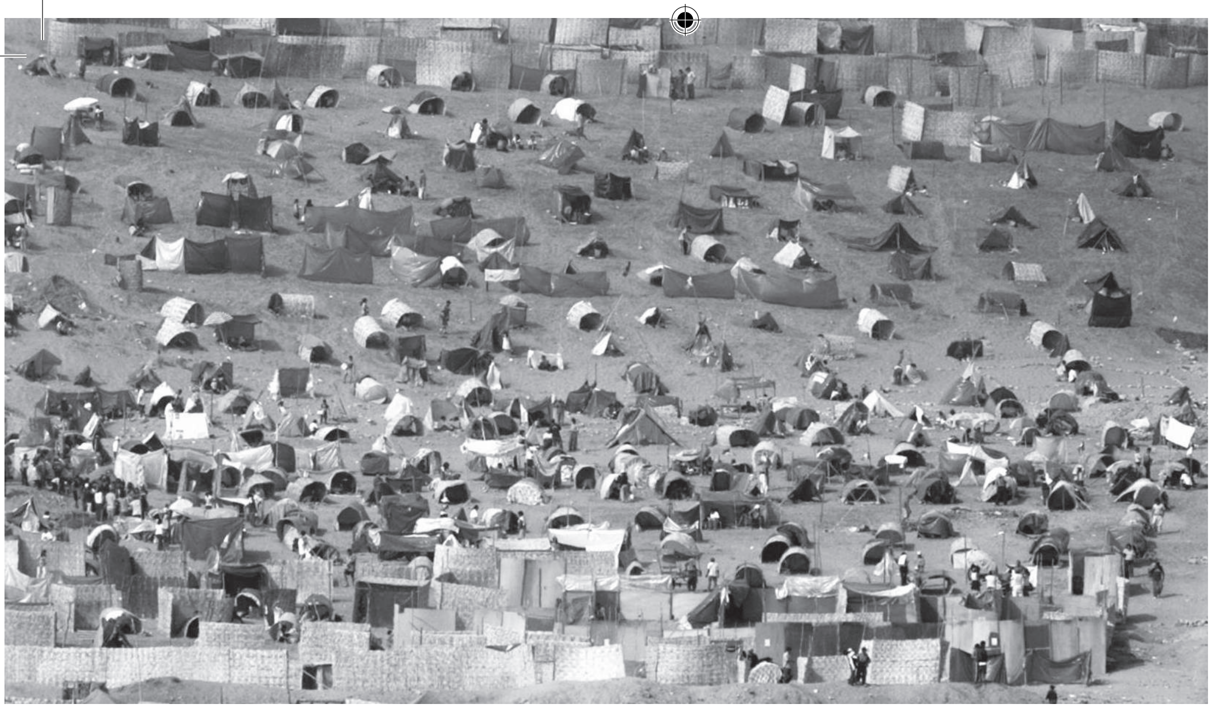


Figura 6. Primeras invasiones en Villa El Salvador (1971).
Fotografía: Matos Mar, (2012).

el Reino Unido, por lo que los organismos internacionales más influyentes –Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, ONU– acogieron de buena manera los postulados de De Soto, además de que encajaban dentro de los principios que el Consenso de Washington planteaba para los países en desarrollo. Estos organismos empezaron a generar fondos para financiar programas de formalización y mejoramiento de barrios. En 1996, se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) donde se definió la "seguridad de la tenencia" como una política básica a desarrollar a nivel mundial (Clichevsky, 2003). Ese mismo año, el presidente Alberto Fujimori creó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), presentándolo como el organismo que cambiaría el paradigma de la informalidad en el Perú y coadyuvaría a erradicar la pobreza. Sin embargo, como su fin era político y se buscaba tener resultados en el corto plazo, sus funciones solo se centraron en la parte legal del problema y se omitió sus implicancias a nivel urbano como el desarrollo de la habilitación urbana.

La Constitución de 1993, surgida del autogolpe de Estado de Fujimori, no reconoció el derecho a la vivienda como una necesidad básica de la persona, y se eliminó la función social del suelo, con lo que se dio mayor importancia al financiamiento de la vivien-

da para clase media. Se desactivaron los fondos de fomento para la construcción de vivienda popular, incluido el Sistema Mutual de Vivienda y la Enace. Solo se mantuvo el Banco de Materiales y el Fonavi, que siguieron prestando apoyo para la autoconstrucción pero limitadamente, y como parte de la política asistencialista del Estado. El Estado dejó de asistir técnicamente a las barriadas en el desarrollo urbano, como estipulaba la *Ley 13517*. Así, COFOPRI se convirtió en un vehículo político del fujimorismo, pues al otorgar títulos de propiedad con celeridad y poca responsabilidad, se aseguraban los votos de la población para las elecciones del año 2000, lo que generó una relación clientelar (Calderón, 2005).

Desde la creación de la COFOPRI, los gobiernos siguientes al fujimorismo optaron por continuar con la formalización de la tenencia del suelo (tabla 9d), y ampliaron los límites de tiempo establecidos para lograr el beneficio de la Política Nacional de Formalización (PNF) (tabla 10), pues de esta manera se podían conseguir créditos políticos. Hubo algunos intentos por elaborar programas de desarrollo urbano integral en las barriadas, como el programa “Mi Barrio”, durante el gobierno de Alejandro Toledo, que tenía como objetivo la consolidación urbana de los AAHH, mediante la habilitación urbana. Sin embargo, debido a sus altos costos de implementación y de la falta de un plan integral de desarrollo y de la voluntad política, el programa no logró mucho éxito. En el segundo gobierno de Alan García, donde se registró la mayor corrupción en la titulación de tierras, se dio de baja el programa. Con el gobierno de Ollanta Humala el MVCS buscó hacer frente al problema del tráfico de tierras y por primera vez en la historia peruana, se registró el suelo como bien del Estado ante los Registros Públicos. Se ha creado el “Programa de Adjudicación de Lotes”, cuyo objetivo es ya no otorgar de manera gratuita la tierra invadida, sino cobrar un “justiprecio”.[10] No en cualquier tierra, sólo la que el Estado ha determinado como banco

[10] Precio establecido con base al poder adquisitivo de la población beneficiada, mucho menor al precio fijado por el mercado.

TABLA 9D. ENFOQUE Y ROL DEL ESTADO PERUANO FRENTE AL HÁBITAT POPULAR (1990-2016)

Periodo	Enfoque ideológico	Tipo de gobierno	Gober-nante	Políticas públicas/ Vivienda y hábitat popular	Rol de la población organizada	Instituciones
1990-1992	Legalista o institucionalista	Constitucional	Alberto Fujimori	• Reforma del sistema económicos. • Privatización de servicios básicos.	• Asociaciones de pobladores como base de apoyo político.	• Eliminación de instituciones de fomento para la vivienda
1992-1993	Legalista o institucionalista	Estado de emergencia	Alberto Fujimori	• Cambio de la Constitución Política, se elimina "la función social del suelo". • El Estado promueve la inversión privada y desregular el mercado.	• Asociaciones de pobladores como base de apoyo político.	• Fondo MI VIVIENDA
1993-2000	Legalista o institucionalista	Constitucional	Alberto Fujimori	• Política Nacional de Formalización, entrega masiva de títulos de dominio a AAHH asentados antes de 1996. • Programa de apoyo a la autoconstrucción de viviendas.	• Asociaciones de pobladores como base de apoyo político.	• Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) • ILD (Hernando De Soto)
2000-2001	—	Constitucional	Valentín Paniagua	Restablecimiento de la democracia		
2001-2006	Neoliberal individualista	Constitucional	Alejandro Toledo	• Programas de subsidio a la vivienda. • Propiciar integración física y social de los AAHH (Mejoramiento integral de barrios). • Ampliación de plazo para entrega de títulos de dominio a AAHH, asentados antes de 2004.	• Asociaciones de pobladores como base de apoyo político. • Regular orden interno. • Establecer relaciones con instituciones.	• Restablecimiento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento • COFOPRI
2006-2011	Neoliberal individualista	Constitucional	Alan García	• Programas de subsidio a la vivienda. • Ampliación de plazo para entrega de títulos de dominio a AAHH, asentados antes de 2010.		• Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento • COFOPRI
2011-2016	Neoliberal individualista	Constitucional	Ollanta Humala	• Programas de subsidio a la vivienda.		• Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento • COFOPRI

Fuente: Elaboración propia con base a Collier (1978), Duhau (1998), Gilbert (2001), Acuña (2012) y Calderón (2014).



Figura 7. Pobladores en proceso de invasión (1963). Fotografía: Matos Mar (2012).

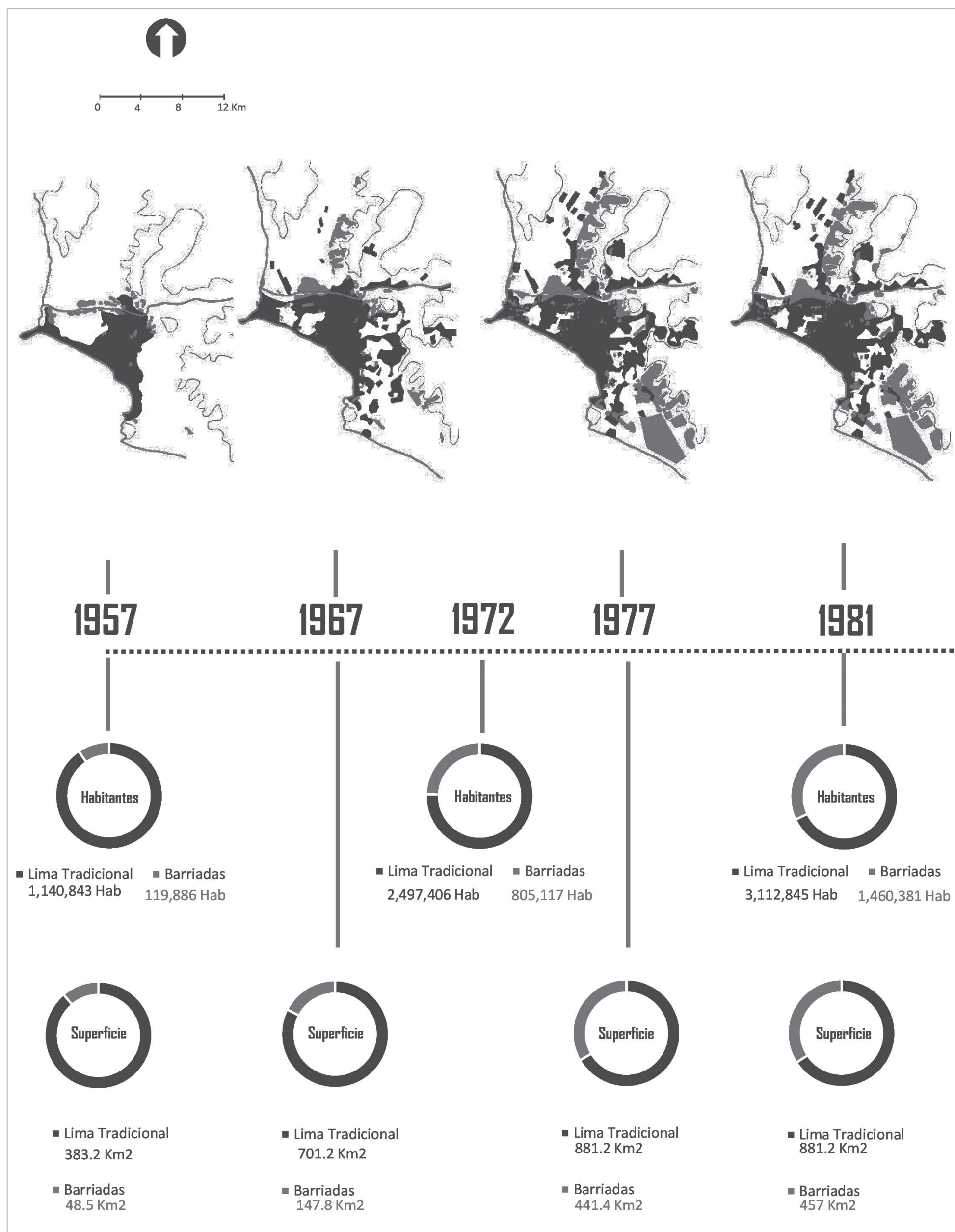
de suelo para vivienda. Las áreas de reserva natural, zonas arqueológicas, etc., no entran en este programa (V. Crisólogo[11], comunicación personal, 18 de abril de 2016). Sin embargo, al no existir un plan[12] de desarrollo para Lima –el último fue hecho en 1990– es difícil determinar estas áreas, sobre todo porque la planificación urbana en el país está condicionada a la voluntad política de los alcaldes.

En resumen, el Estado peruano desde el inicio de las barriadas ha tenido diversas reacciones, siendo opresor o permisivo. Con el paso del tiempo y frente a la incapacidad de gestión y la limitación de recursos económicos se ha dejado de lado la atención integral de las barriadas y solo se ha dedicado a entregar títulos de propiedad, con lo que ha ocasionado que las invasiones informales, lejos de desaparecer, se incrementen exponencialmente. Los últimos AAHH se ubican en las cuencas de los ríos Rímac y Chillón, en zonas cada vez más marginales y vulnerables a riesgos naturales (figura 8).

[11] Víctor Crisólogo, director de Formalización Integral de la COFOPRI.

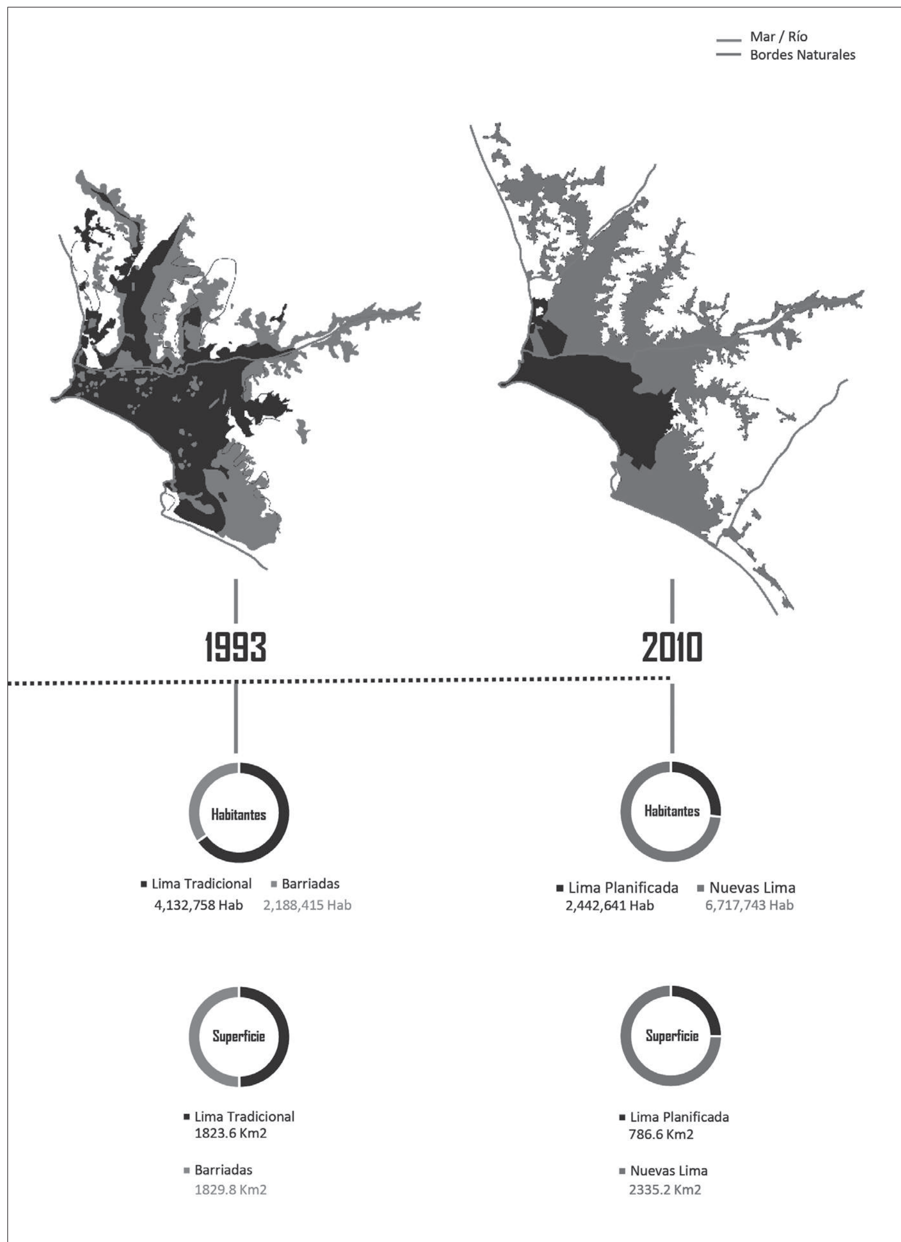
[12] En la gestión de Susana Villarán (2011-2014), se elaboró el Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano "PLAM 2035", conjugando el trabajo de diversos actores profesionales y académicos. Sin embargo, el actual alcalde Luis Castañeda lo ha desconocido y no ha seguido el proceso de aprobación del mismo.

FIGURA 8. EVOLUCIÓN DE LAS BARRIADAS DE LIMA (1957-2010)



Fuente: Elaboración propia con base en censo (2007), Matos (2012) y cofopri (2016).

FIGURA 8. EVOLUCIÓN DE LAS BARRIADAS DE LIMA (1957-2010) *(continuación)*



Fuente: Elaboración propia con base en censo (2007), Matos (2012) y COFOPRI (2016).

2. LA POLÍTICA NACIONAL DE FORMALIZACIÓN Y LA COFOPRI

La Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) fue creada el 22 de marzo de 1996, mediante el Decreto Legislativo n.º 803 – Ley de Promoción de Acceso a la Propiedad Informal, adscrita al Ministerio de Justicia. Su función principal era diseñar y ejecutar la Política Nacional de Formalización (PNF) para lograr la titulación masiva de los asentamientos humanos informales, y para incrementar el valor de la propiedad inmueble e integrarlas al mercado inmobiliario, con lo que se convertía al benefactor en sujeto crediticio, tal como recomendó Hernando De Soto. Por otro lado, se le quitó a los Municipios Provinciales la función de formalización que se les había otorgado con la Ley 13517, y la responsabilidad la asumió totalmente el gobierno central. En 1998, gracias al financiamiento del Banco Mundial, se aprobó el Proyecto de Derechos de la Propiedad Urbana (PDPU) que se alineaba a los objetivos de la COFOPRI y propiciaba el mejoramiento de la PNF en términos de gestión y sistematización. El proyecto finalizó el 2004, cuando hubo entregado más de 2 millones de títulos de propiedad individual (tabla 10).

Entre el 2004 y el 2006, luego de las evaluaciones institucionales del PDPU se concluyó que menos del 50% de los benefactores se volvieron sujetos crediticios (Calderón, 2004a, 2004b, 2005), por lo que el objetivo de ingresar al mercado mediante la movilización de su activo –su propiedad– no se cumplió. Adicionalmente, se puso de manifiesto el problema del incremento de las invasiones informales en zonas de riesgo, que ya habían recibido títulos de propiedad "con carga", cuya única restricción, a diferencia del título "sin carga", es que no le permite al beneficiario acceder a subsidios para mejora de vivienda y el costo en el mercado del predio es menor. Como respuesta a este reclamo realizado por la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) y el INDECI, COFOPRI decidió trabajar con las municipalidades distritales, con las gerencias de Desarrollo Urbano e INDECI para elaborar el diagnóstico del riesgo –se debe elaborar un informe de riesgo por cada AAHH–, como medida previa para iniciar el proceso de formalización (figura 9).

TABLA 10. RESUMEN DE LOS LINEAMIENTOS Y PRINCIPIOS DE LA PNF

Política Nacional de Formalización (PNF)			
Proyecto	Proyecto Derechos de Propiedad urbana (PDPU)	Proyecto de Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble (PCDPI)	Plan Nacional de Formalización de la Propiedad Informal
Periodo	1999-2004	2007-2011	2008 - 2015
Financiamiento	Banco Mundial – Gobierno	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) – Gobierno	
Órgano ejecutor	COFOPRI	COFOPRI	
Instituciones asociadas	Registro Predial Urbano (RPU)	Superintendencia Nacional de Registros Públicos Instituto Geográfico Nacional Municipalidades distritales y metropolitanas.	
Área de ejecución	Lima - Callao y 11 área urbanas (Chiclayo, Chimbote, Piura, Trujillo, Arequipa, Huaraz, Iquitos, Ayacucho, Ica, Junín, Moquegua, Tacna y Ucayali)	A nivel nacional.	
Benefactores	• AAHH formados antes del 22 de marzo de 1996 (Decreto Legislativo N° 803) en tierra estatal, fiscal o municipal. • AAHH formados antes del 31 de diciembre de 2001 (Ley N° 28391) en tierra estatal, fiscal o municipal.	• AAHH formados antes del 31 de diciembre de 2004 en tierra estatal (Ley N° 28687). No incluye zonas arqueológicas, reservas naturales, zonas de riesgo, y zonas de reserva para servicios públicos y vivienda social.	
Fundamentos del proyecto	• Necesidad de un sistema único de formalización de la propiedad que permita la incorporación de los activos de la mayoría de los peruanos a una economía social de mercado para que puedan ser identificados, ubicados y representados en instrumentos de aceptación universal, regidos por un marco institucional que facilite su intercambio.	• Inadecuada política de derechos de propiedad inmueble. • Deficiente provisión de servicios de formalización y catastro. • Inadecuada provisión de los servicios registrales. • Desconocimiento de las ventajas de permanencia en la formalidad y los riesgos de la informalidad.	

(Continúa)

TABLA 10. RESUMEN DE LOS LINEAMIENTOS Y PRINCIPIOS DE LA PNF *(continuación)*

Política Nacional de Formalización (PNF)			
Objetivos	• Promoción del acceso a la propiedad formal. • Simplificar el sistema registral. • Identificación y desarrollo de medidas regulatorias para mejorar el acceso a la propiedad formal. • Fortalecimiento administrativo de COFOPRI. • Elaboración de sistemas de información y cartografía catastral y jurídica.	• Promover el acceso de la población urbana marginal a un sistema descentralizado, sostenible y de calidad de formalización de la propiedad inmueble. • Promover la permanencia en el sector formal de la población beneficiada. • Transferir capacidades de formalización a los gobiernos locales. • Concluir la Formalización de la propiedad predial rural y urbana marginal registrable.	
Lineamientos	• Continuación del proceso de formalización de la COFOPRI. • Fortalecimiento administrativo del Registro Predial Urbano. • Implementación del Plan Nacional de Formalización. • Establecimiento de un sistema para medir y analizar el impacto social y económico del PDPU.	• Desarrollo de políticas integrales de derechos de propiedad inmueble. • Prestación de servicios descentralizados de formalización y catastro. • Prestación de servicios registrales. • Difusión de los beneficios de la formalización. • Gestión del PCDPI.	
Metas	Titulación de 2 millones de lotes individuales.	Titulación de 750 393 lotes individuales.	Concluir la titulación de AAHH informales.
Títulos entregados	2 959 536 lotes individuales.	797 528 lotes individuales.	257 714 lotes individuales.
Población beneficiada	5.7 millones.	2.3 millones.	1.7 millones.

Fuente. Elaboración propia con base en Decreto Legislativo Nº 803 (1996), Ley N°28391 y N° 28687 (2004), Banco Mundial (2004), COFOPRI (2012; 2016), Congreso de la República del Perú (2012).

Desde entonces, la MML asume la responsabilidad de la asesoría técnica para el levantamiento del riesgo, y solo cuando este verifica que el riesgo ha sido superado, COFOPRI sigue con el proceso de formalización. Luego de estos ajustes, en el 2007, el gobierno pacta el convenio con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) para llevar a cabo el Proyecto de Consolidación de

los Derechos de Propiedad Inmueble (PCDPI) con el fin de promover la permanencia en el sector formal de la población beneficiada por el Proyecto Derechos de Propiedad Urbana (PDPU), bajo un sistema descentralizado y sostenible. Como el proyecto tenía el 2011 como fecha de caducidad, paralelamente la COFOPRI lleva a cabo el Plan Nacional de Formalización de la Propiedad Informal (2008-2015) bajo los principios del PCDPI (tabla 10).

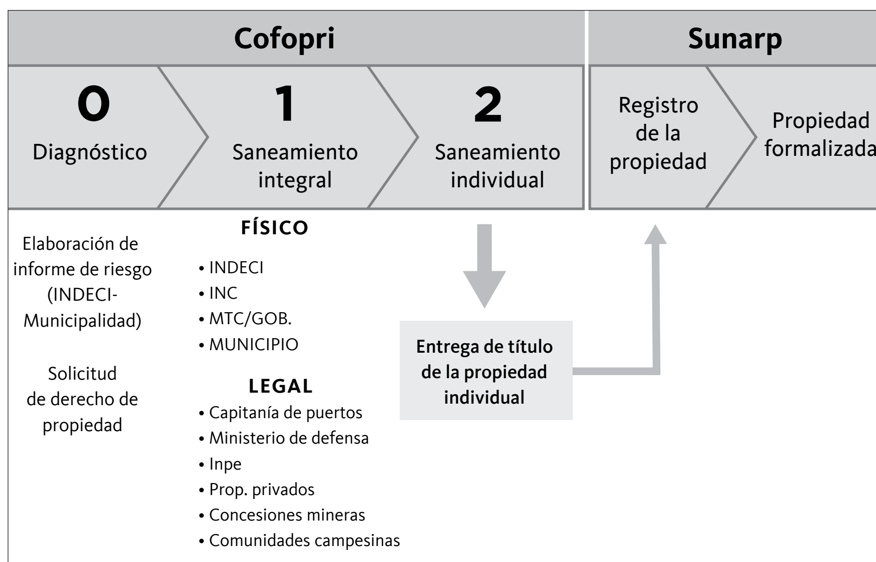
En las tres etapas de la PNF, el proceso de formalización ha seguido los mismos lineamientos; sin embargo, los actores han cambiado. Para iniciar el proceso de formalización es necesario que exista una asociación de vecinos en representación de la población que invadió el terreno, quienes emiten una solicitud a la COFOPRI para iniciar el proceso. Primero se verifica que se hayan posesionado antes del límite temporal de la Ley de Saneamiento vigente, y posteriormente el reconocimiento del perímetro y la lotización del terreno, así como el padrón de vecinos. En la primera etapa de la PNF solo se trabaja con la organización vecinal, la COFOPRI y el Registro Predial Urbano, en las dos etapas siguientes –el proceso actual– cada actor tiene diferentes obligaciones:

- Organizaciones vecinales: deben conformar una junta vecinal y ante notario público reconocer su “Libro de Actas” para iniciar el proceso de formalización. Durante el proceso deben entregar los documentos que acrediten los límites perimétricos y lotización, avalado por el Municipio distrital correspondiente
- Municipio distrital: se encarga del reconocimiento del AAHH, tanto en la organización de sus directivos como en visado de los planos perimétricos y de lotización
- INDECI: elabora el informe de riesgo a cada AAHH
- Municipalidad Metropolitana de Lima: da asistencia técnica en el levantamiento del riesgo; una vez levantado el riesgo se procede a la titulación individual

- COFOPRI: realiza tres procesos (figura 9) para otorgar el título de propiedad individual, finalmente es el beneficiario quien registra el título de propiedad individual ante la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP).

Desde 1996 hasta la actualidad, la PNF ha cambiado de objetivos –que no se han logrado en su totalidad– y de metas –cuyo logro es el único motivo de éxito de la COFOPRI–. El desarrollo de estas metas y la comparación de los proyectos se pueden apreciar en la tabla 10. En cuanto a los títulos entregados, solo en el periodo de 1996-2000, durante el último gobierno de Fujimori, se entregaron más de 1 millón de títulos individuales, lo que pone en evidencia la función clientelar de COFOPRI impuesta por Fujimori, y reafirmada por el gobierno de Toledo (tabla 11 y figura 10). Calderón (2005, 2006) sostiene que esta titulación masiva se realizó sin preocupación urbanística, ambiental y social durante el proceso de regularización: se generaron áreas legalizadas pero no sostenibles,

FIGURA 9. PROCESO DE FORMALIZACIÓN ESTIPULADO POR COFOPRI



Fuente: Elaboración propia con base en Congreso de la República del Perú (2012).

TABLA 11. TÍTULOS DE PROPIEDAD ENTREGADOS POR AÑO Y GOBIERNO (1996-2015)

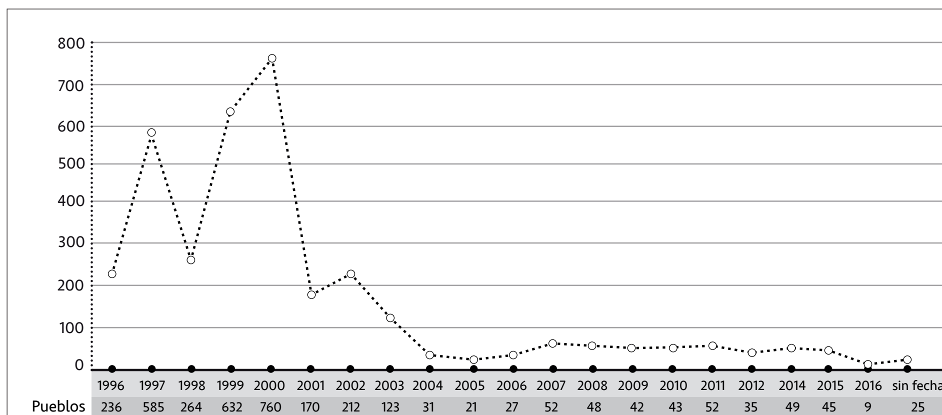
Gobierno	Títulos de propiedad			
	Año	Urbano	Rural	Total
Alberto Fujimori	1996	184 860 (*)	26 857	1 851 612
	1997	184 860 (*)	86 985	
	1998	184 860 (*)	196 750	
	1999	184 860 (*)	355 480	
	2000	184 860 (*)	261 240	
Valentín Paniagua	2000- 2001	184 860 (*)	134 810	319 670
Alejandro Toledo	2002	184 860 (*)	97 565	1 172 031
	2003	70 401	156 670	
	2004	65 598	213 160	
	2005	71 300	126 390	
	2006	83 617	102 470	
Alan García	2007	107 760	89 145	797 528
	2007	107 760	90 711	
	2009	107 760	52 188	
	2010	127 740	7 648	
	2011	99 012	2 999	
Ollanta Humala	2012	81 173	0	257 714
	2013	82 534	0	
	2014	91 699	0	
	2015	2 308	0	

(*) Corresponde a la meta anual establecida por COFOPRI para cumplir con los objetivos presentados al BID.

Fuente: Elaboración propia con base en COFOPRI (2012; 2016), Congreso de la República del Perú (2012).

pues carecen de servicios, conectividad o equipamientos adecuados. Además, la facilidad de la entrega de títulos y el énfasis en la propiedad privada han propiciado la creciente y perversa asociación de "urbanizadores piratas" que se lucran con las llamadas "mafias de tierras". Finalmente, la esperada "cultura de la formalización" no se ha instaurado, pues ni siquiera se ha logrado que la totalidad de los títulos de propiedad entregados sean inscritos en los Registros Públicos,

FIGURA 10. TITULACIÓN POR AÑO EN LIMA METROPOLITANA



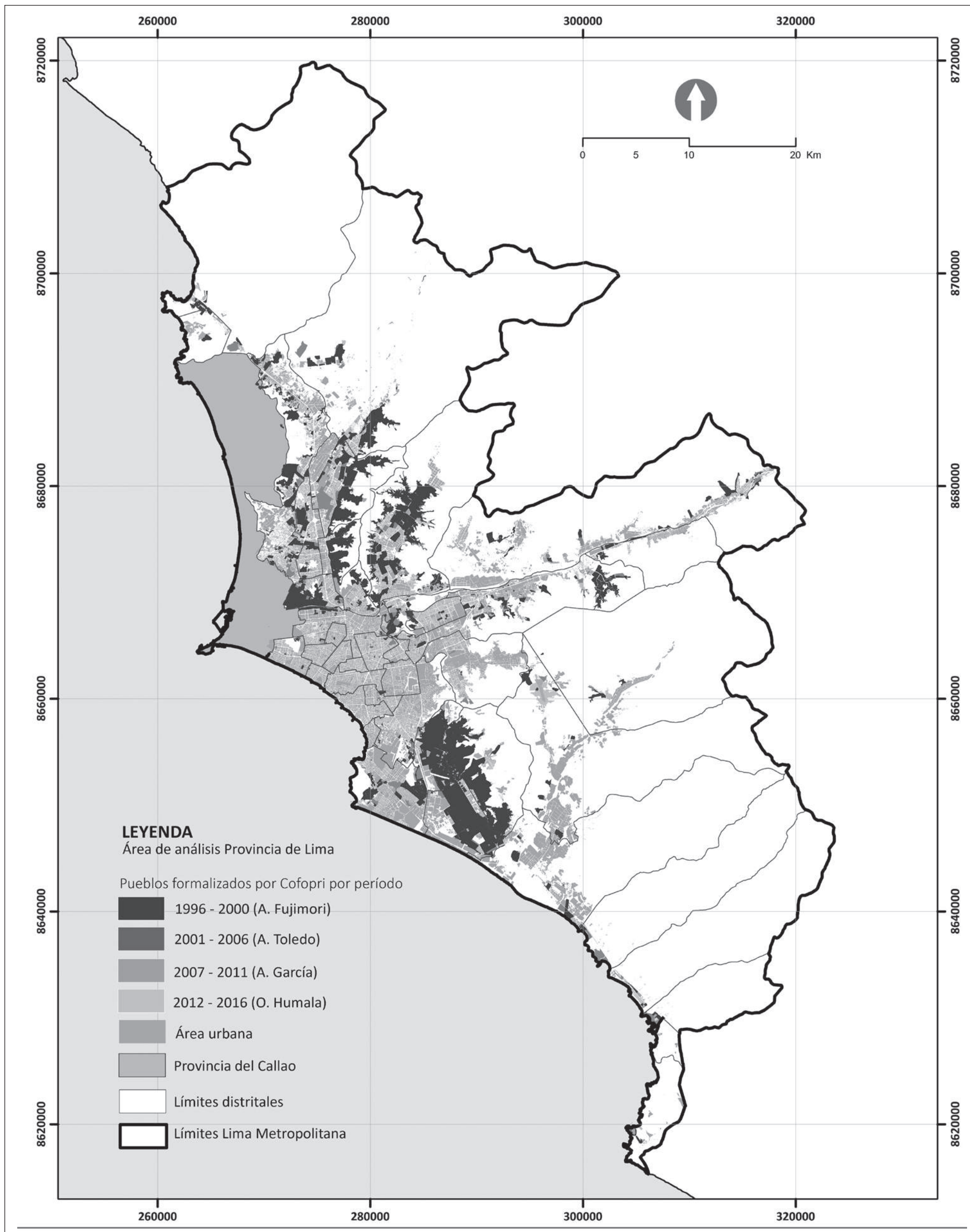
Fuente: Elaboración propia con base en COFOPRI (2012, 2016), Congreso de la República del Perú (2012).

por lo que las segundas transacciones no se registran. Es decir, es probable que próximamente volvamos al punto cero, en términos de legalidad de la tenencia.

3. LIMA EN EL SIGLO XXI EN CIFRAS: APROXIMACIONES A LA SITUACIÓN DE LA INFORMALIDAD URBANA

Hecho el recuento histórico del fenómeno de la barriada en Lima, en este acápite se caracterizará la situación actual de la informalidad urbana en el AML en términos administrativos y territoriales. En primer lugar, es necesario aclarar los términos que se usarán para designar a los asentamientos informales, ya que existen según el catastro de COFOPRI (2016) ocho tipos de posesión (tabla 12), de los cuales el tipo de posesión que se refiere a un asentamiento informal es "asentamiento humano". Sin embargo, en el mismo catastro y en los datos de la MML (2015) se distinguen 28 categorías (figura 12), de las cuales "asentamiento humano" y "pueblo joven" son las más representativas dentro de las categorías. Por lo tanto, para esta investigación se utilizará la categoría Asentamiento Humano (AAHH) para referirnos a todos los asentamientos informales, indistintamente de su estado legal (formalizado, no formalizado o informal).

FIGURA 11. TITULACIÓN DE PUEBLOS POR GOBIERNO (1996-2015)



Fuente: Elaboración propia con base en COFOPRI (2016).

TABLA 12. TIPOS DE POSESIÓN SEGÚN COFOPRI

Tipos de posesión	Descripción
TS 000	No definido
TS 001	Asentamiento humano
TS 002	Centro poblados
TS 003	Habilitación urbana
TS 004	Mercado público
TS 005	Pueblo tradicional
TS 006	Programa de vivienda
TS 007	Parcela

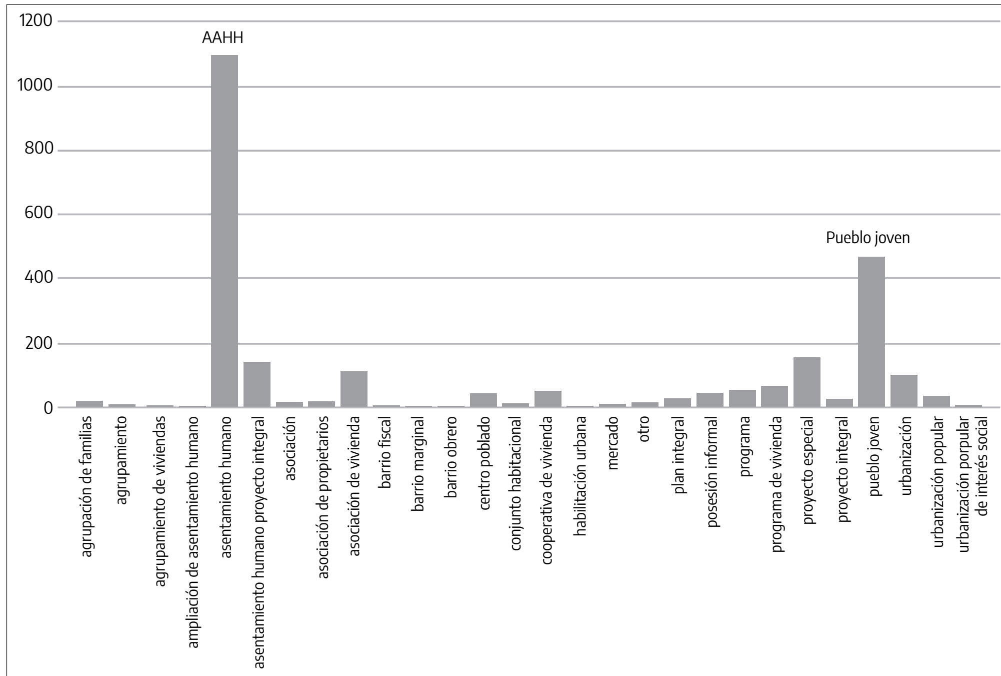
Fuente: Elaboración propia con base en COFOPRI (2016).

El catastro de COFOPRI (2016) registra 3 180 AAHH formalizados desde 1996 hasta el 2015 en el AML. Sin embargo, este número puede ser menor debido a que en el trabajo de campo se registró que muchos de los AAHH formados en la década de 1965-1980 ya poseían títulos de propiedad otorgados por la Municipalidad Metropolitana de Lima –en ese entonces era su función, figura 14)–. En cuanto los AAHH en proceso de formalización la MML (2015) registra 1 106 AAHH con informe se riesgo –proceso avanzando de formalización– y 47 AAHH con levantamiento de campo (reconocimiento geográfico y social del territorio invadido) –inicio del proceso de formalización– (tabla 13, figura 13). En cuanto a los AAHH informales, no se tiene una data que permite establecer cuántos son, pero sí se midió la superficie que abarcan (figura 15).

TERRITORIO

En términos territoriales el área metropolitana de Lima (AML), se conforma por 43 distritos y según datos de la MML tiene una superficie total de 2 238 km². Con base a imágenes satelitales del visor Google Earth (con fechas de finales del 2015) se determinó que la mancha urbana tiene una superficie total de 1 239 km², de los cuales según datos de COFOPRI (2016) la superficie urbana formal corresponde a 377 km², y la superficie correspondiente a los AAHH formalizados es de 198.7 km², por lo que se infiere que los 663.3 km² restantes de la mancha urbana corresponden a AAHH no formali-

FIGURA 12. CATEGORÍAS CATASTRALES DE LOS AAHH FORMALIZADOS



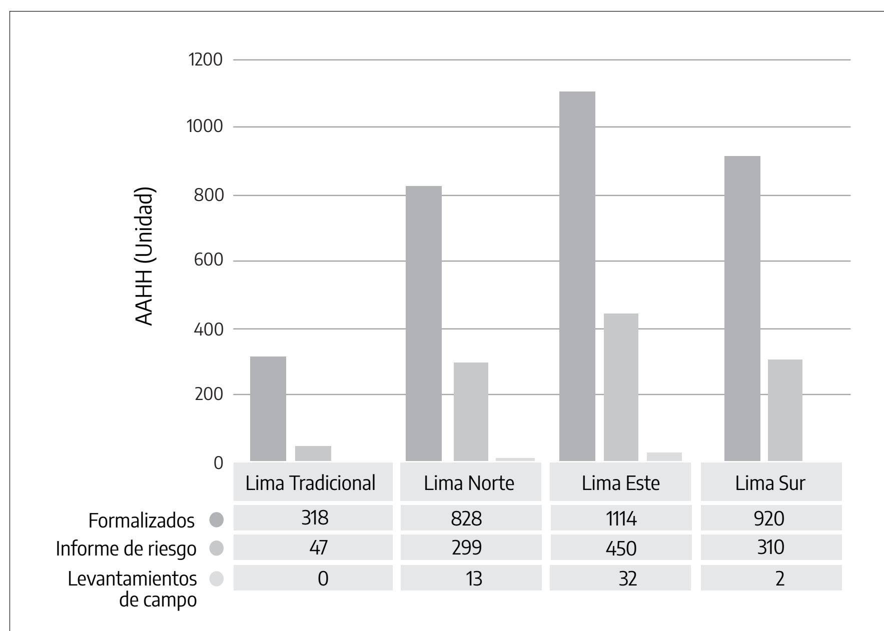
Fuente: Elaboración propia con base en COFOPRI (2016), MML (2015).

zados e informales, que corresponde al 54 % de la superficie total. Debido a que la MML no cuenta con un sistema georreferenciado, poseen información muy limitada en cuanto a las áreas y perímetros de los AAHH no formalizados, lo que dificultó establecer cuánta área pertenece a estos y a los AAHH informales, por lo que no se ha hecho la diferenciación entre ambos para el cálculo.

LOCALIZACIÓN

El 90 % de los AAHH formalizados ocupan las áreas periféricas de la Lima tradicional donde la pendiente no es pronunciada (0-20 % de pendiente, figura 17a) y el restante se ubica en zonas donde la pendiente varia del 20-30 %. En cuanto a los AAHH no formalizados e informales, se ubican siguiendo el cauce de del río Chillón al norte y las lomas al sur y al este, en las zonas más vulnerables a riesgos naturales por deslizamiento debido a que la pendiente varía de 20 % a más

FIGURA 13. DISTRIBUCIÓN DE LOS AAHH EN EL AML POR MACROZONA



Fuente: Elaboración propia con base en COFOPRI (2016), MML (2015).

(figura 17b), lo que dificulta su futura habilitación urbana en cuanto al tendido de la infraestructura básica. Según el análisis del Índice de Riesgo (IR) de los AAHH no formalizados, de los 1 106 registrados, 447 presentan alto IR, 301 medio IR, 326 bajo IR, y dos necesitan ser reubicados (figura 18). Analizando el año en el que fueron elaborados estos informes de riesgo, concuerda con los inicios y finales del segundo periodo presidencial de Alan García, lo que sería indicativo de la veracidad de los cargos imputados por tráfico de tierras en ese gobierno (figura 19).

VIVIENDA

Según el BID (2012), en el Perú el déficit cualitativo de vivienda presenta el 74 % de hogares. En el caso de Lima se estima que el porcentaje es parecido; debido a la falta de datos precisos sobre la situación de las viviendas sin registro –AAHH informales– es difícil cuantificar

TABLA 13. SITUACIÓN DE AAHH EN EL AML

Zona	Distrito	Situación de AAHH (1996 -2016)		
			En proceso	
		Formalizados	Informe de riesgo	Levantamiento de campo
Lima Tradicional	Lima Cercado	45	14	0
	Barranco	0	0	0
	Breña	14	0	0
	Jesús María	1	0	0
	La Victoria	73	11	0
	Lince	2	0	0
	Magdalena del Mar	11	0	0
	Magdalena Vieja (Pueblo Libre)	2	0	0
	Miraflores	4	0	0
	Rímac	63	21	0
	San Borja	9	0	0
	San Isidro	0	0	0
	San Miguel	37	0	0
	Santiago de Surco	50	1	0
	Surquillo	7	0	0
	Subtotal	**318**	**47**	**0**
Lima Norte	Ancón	47	15	0
	Carabayllo	126	72	5
	Comas	189	76	5
	Independencia	88	30	0
	Los Olivos	56	4	0
	Puente Piedra	175	81	3
	San Martín de Porres	136	21	0
	Santa Rosa	11	0	0
	Subtotal	**228**	**299**	**13**

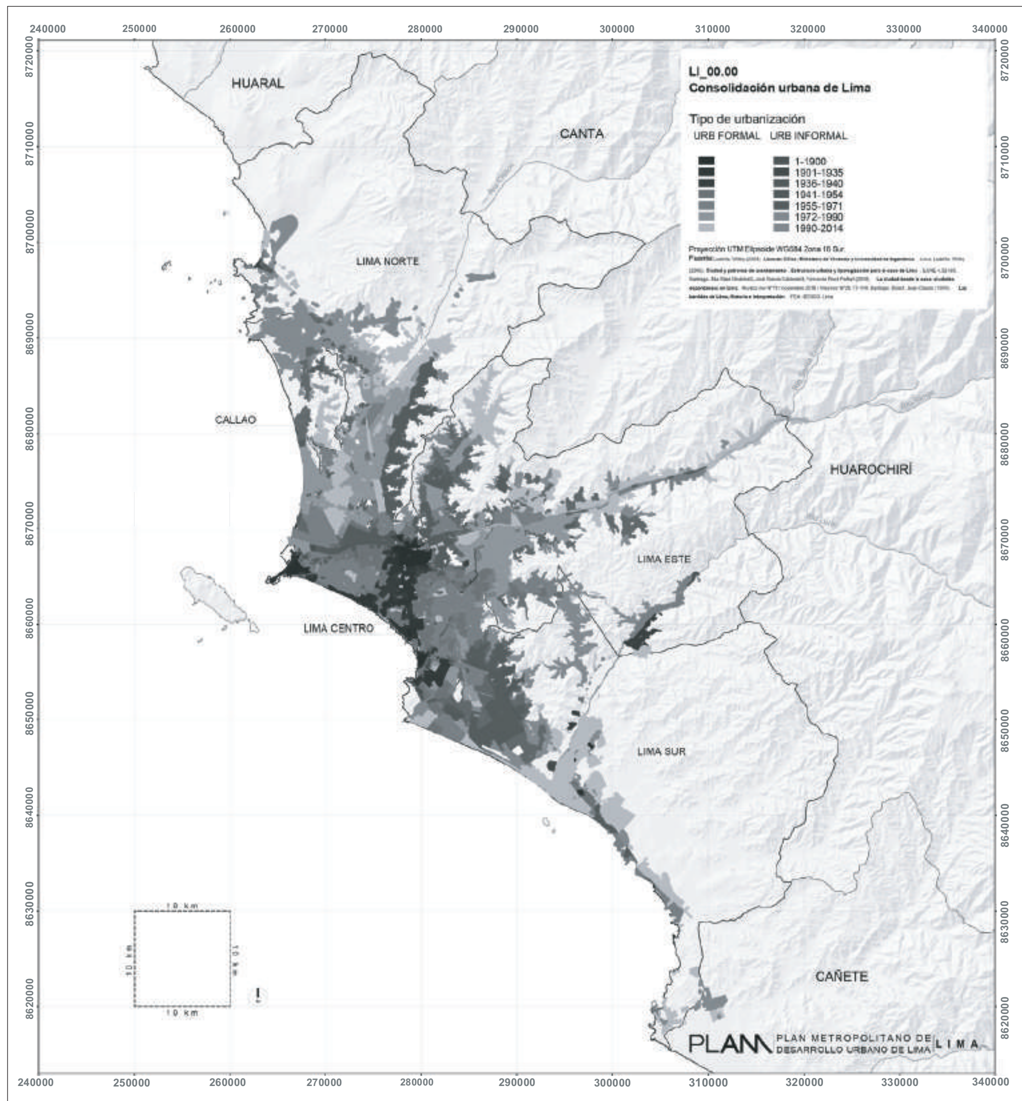
(Continúa)

TABLA 13. SITUACIÓN DE AAHH EN EL AML *(continuación)*

Zona	Distrito	Situación de AAHH (1996 -2016)		
			En proceso	
		Formalizados	Informe de riesgo	Levantamiento de campo
Lima Este	Ate	281	167	23
	Chaclacayo	15	4	0
	Cieneguilla	11	14	0
	El Agustino	141	30	0
	La Molina	17	1	0
	Lurigancho - Chosica	55	24	0
	San Juan de Lurigancho	571	195	9
	San Luis	3	0	0
	Santa Anita	20	15	0
	Subtotal	**228**	**299**	**13**
Lima Sur	Chorrillos	**64**	25	0
	Lurín	**49**	32	0
	Pachacámac	**43**	39	0
	Pucusana	**9**	0	0
	Punta Hermosa	**12**	0	0
	Punta Negra	**8**	5	0
	San Bartolo	**13**	1	0
	San Juan de Miraflores	**199**	73	0
	Santa María del Mar	**1**	0	0
	Villa El Salvador	**220**	23	0
	Villa María del Triunfo	**302**	112	2
Subtotal		**920**	**310**	**2**
Total		**3180**	**1106**	**47**
		4333		

Fuente: Elaboración propia con base en COFOPRI (2016); MML (2015).

FIGURA 14. CONSOLIDACIÓN URBANA DE LIMA 1990-2014



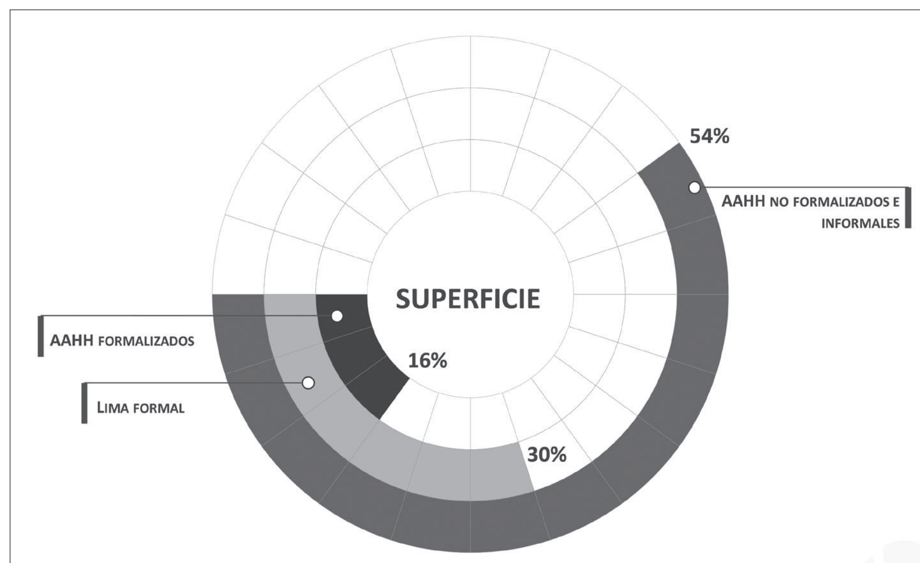
Fuente: PLAM 2035 y MML (2014).

el número. Sin embargo, el PLAM 2035 (elaborado por la MML) diagnostica la situación de la vivienda con base en el Censo del 2007 y su trabajo de campo. Resuelve que el déficit cuantitativo (figura 20) es mucho menor al cualitativo (figura 21), lo que tiene estrecha relación con la condición de tenencia del suelo donde se construye la vivienda. Como se observa en la figura 21, el déficit cualitativo de la vivienda se sitúa en las zonas periféricas de la mancha urbana, donde la tenencia del suelo no está asegurada en la mayoría de casos, por lo que los vecinos no invierten en la construcción, ampliación o mejoramiento de la vivienda, así que optan por vivir en casas prefabricadas o de material perecible.

SERVICIOS BÁSICOS

La totalidad de los AAHH formalizados cuenta con por lo menos los servicios básicos (agua, alcantarillado y luz), aunque no siempre la conexión es con medidor individual. En los AAHH no formalizados el único servicio que obtienen con facilidad es la luz; al ser dotado por

FIGURA 15. DISTRIBUCIÓN DE LOS AAHH EN EL AML POR MACROZONA



Fuente: Elaboración propia con base en COFOPRI (2016); MML (2015).

empresas privadas, estas construyen las instalaciones para evitar las conexiones clandestinas.

Respecto al agua y alcantarillado, al ser proveídas por la empresa estatal SEDAPAL, se exige la legalidad de la tenencia para poder invertir en la infraestructura, por lo que los residentes optan por comprar agua a los camiones cisternas y usar pozos sépticos, salvo excepciones donde algunos alcaldes han realizado obras de agua y alcantarillado, pese a estar fuera de ley.

En cuanto a las macrozonas (figura 22), la zona sur de Lima es la que menor cobertura de redes de agua potable, con solo el 53.9% de cobertura, debido a que la ubicación de los AAHH dificulta la dotación del servicio, sobre todo en la zona de las Lomas de Villa María del Triunfo, donde las pendientes pronunciadas encarecen las obras. De igual modo ocurre con el servicio de alcantarillado (figura 23).

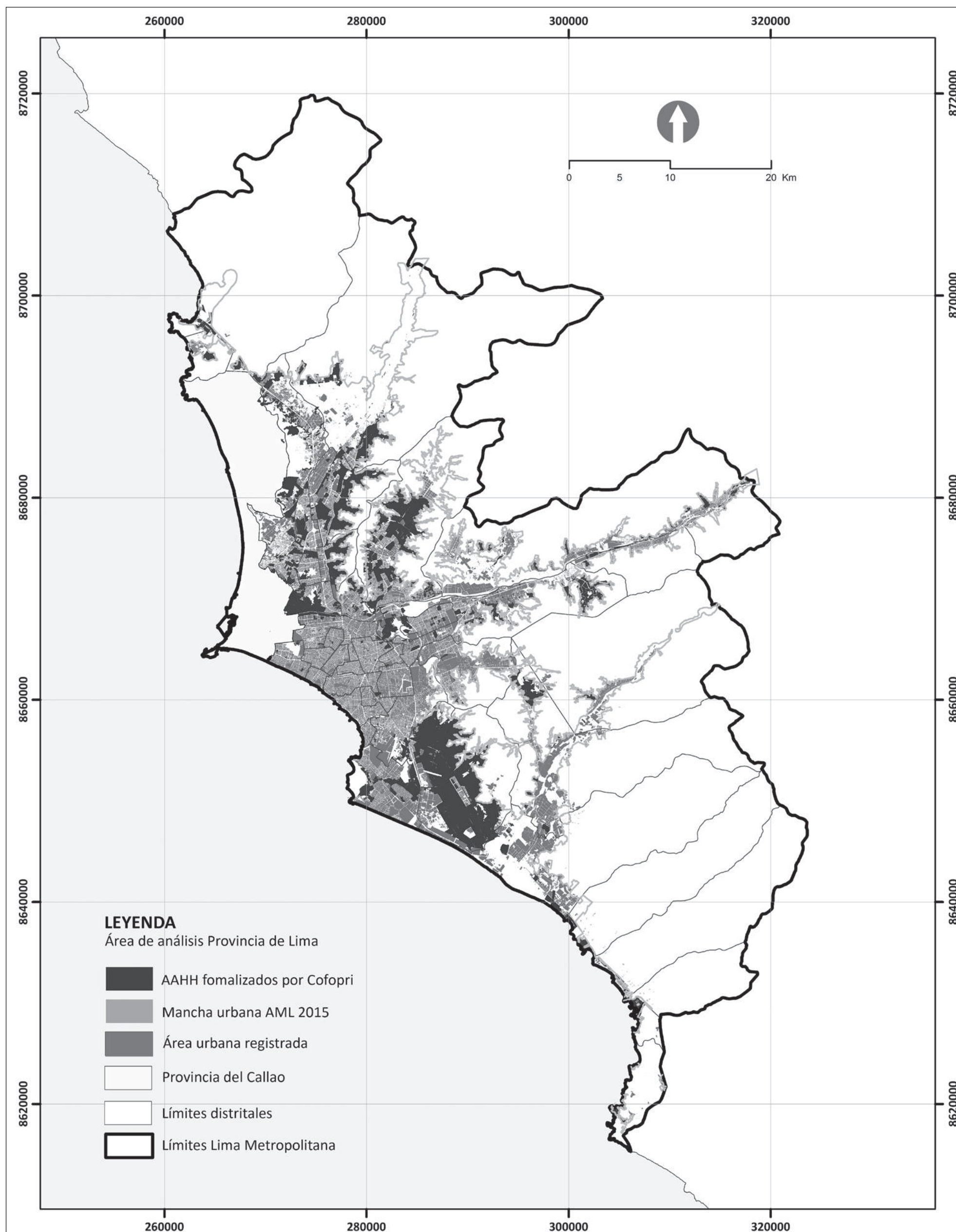
3.1 CASOS DE ESTUDIO

Elaborado el ICU (ver capítulo de metodología) y con el panorama general del fenómeno de la informalidad urbana en el AML, se escogieron los seis casos de estudio, dos en Lima Norte, dos en Lima Este y dos en Lima Sur. Todos son AAHH formalizados con titulación individual. En cuanto a los asentamientos no formalizados e informales se visitaron las zonas de Collique, (Comas) al norte, José Carlos Mariátegui (San Juan de Lurigancho) al este y El Paraíso en las Lomas de Villa María del Triunfo al sur (figura 24).

3.1.1. AAHH FORMALIZADOS

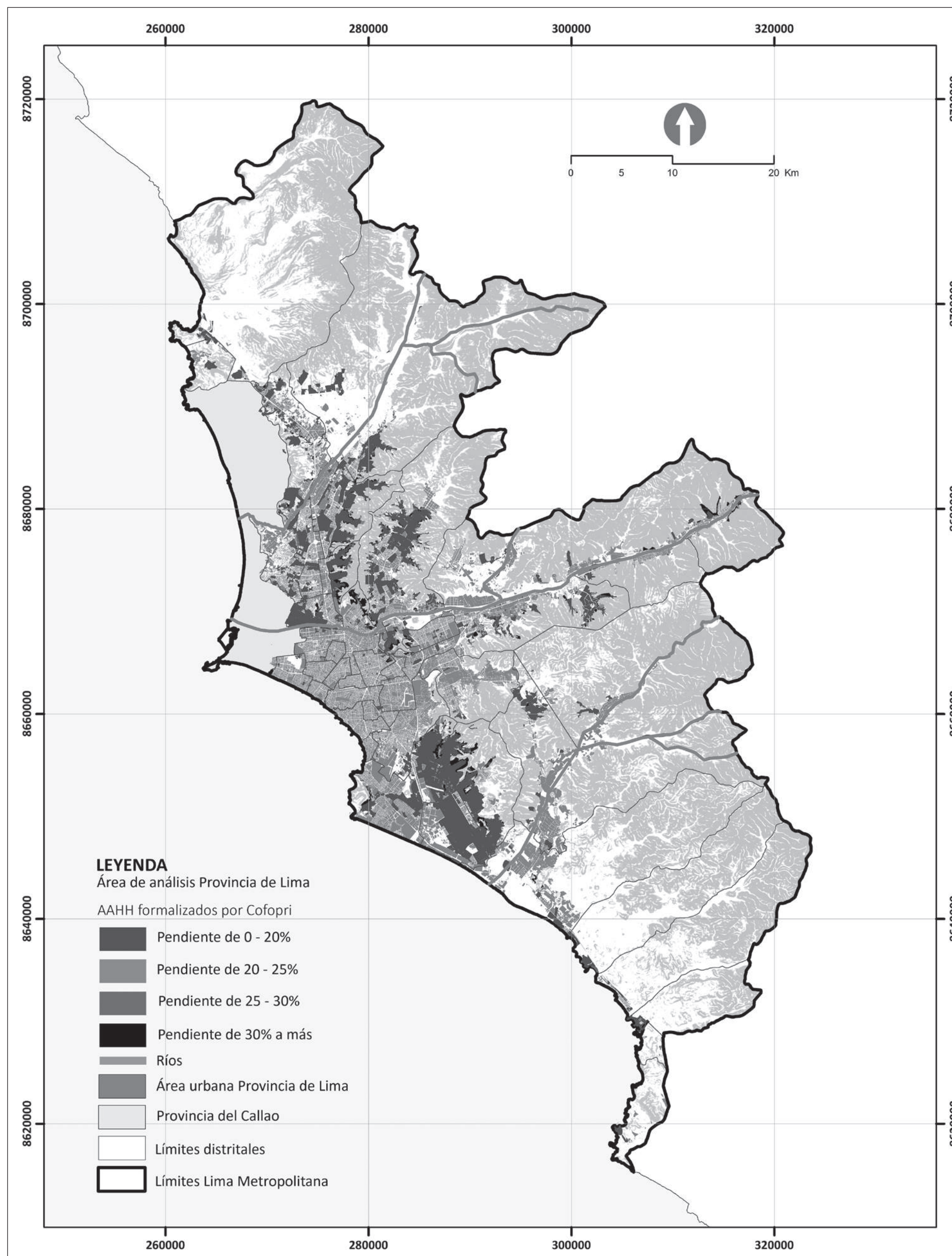
La característica general de los AAHH tomados como casos de estudio, es que no concuerda los datos de titulación entregados por COFOPRI con el tiempo de la tenencia del título de propiedad. En todos los casos, estos AAHH ya habían recibido muchos años antes de la creación de la COFOPRI, el título de propiedad otorgado por la Municipalidad Metropolitana de Lima, incluso en cuatro de los seis casos estudiados los títulos ya estaban registrados en los Registros Públicos. Dos de los AAHH, 9 de Septiembre y Luis Felipe de las

FIGURA 16. MANCHA URBANA DEL AML 2015



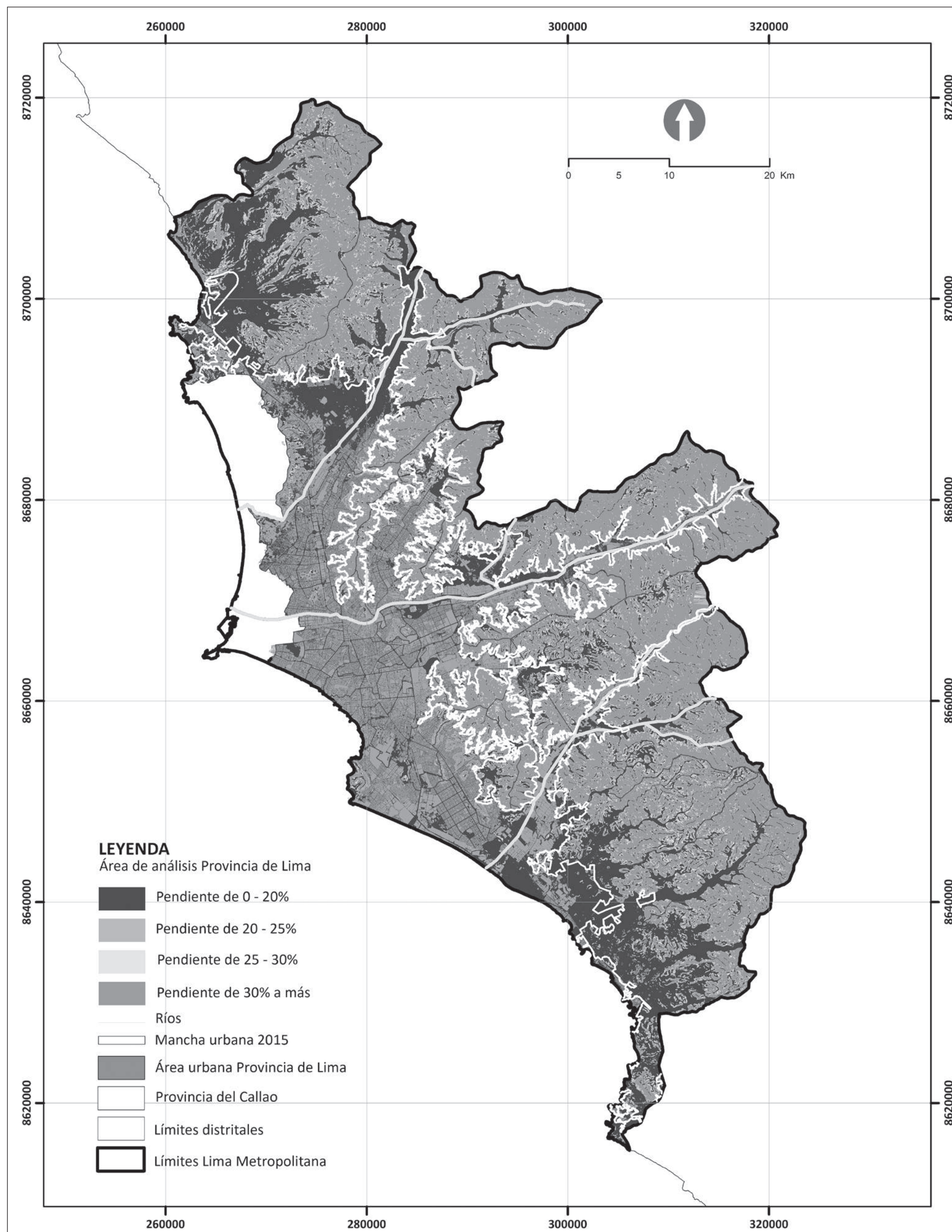
Fuente: Elaboración propia con base en COFOPRI (2016), MML (2015), Google Earth (2015).

FIGURA 17A. ANÁLISIS DE PENDIENTE DE PUEBLOS FORMALIZADOS DEL AML



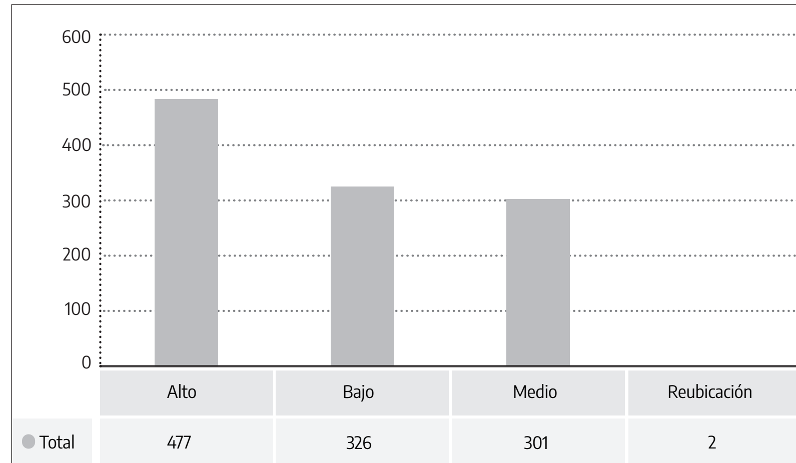
Fuente: Elaboración propia con base en Barreda (2012), MML (2015), COFOPRI (2016).

FIGURA 17B. ANÁLISIS DE PENDIENTE DE PUEBLOS NO FORMALIZADOS E INFORMALES DEL AML



Fuente: Elaboración propia con base en Barreda (2012), MML (2015), COFOPRI (2016).

FIGURA 18. ÍNDICE DE RIESGO POR AAHH NO FORMALIZADO



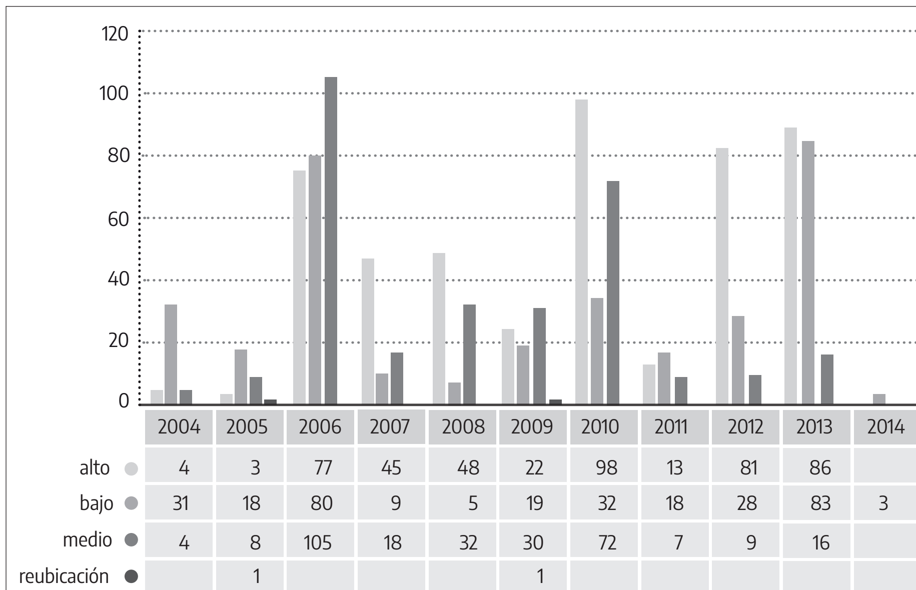
	Alto	Bajo	Medio	Reubicación
Total	477	326	301	2

Fuente: Elaboración propia con base en COFOPRI (2016), MML (2015).

Casas Grieve I, se encuentran en litigio por el terreno, pese a haber sido reconocidos por el Estado como propietarios.

En cuanto al grado de consolidación urbana, todos cuentan con los servicios básicos (agua, alcantarillado y luz), aunque en distintos niveles de abastecimiento. De los seis casos, el AAHH La Providencia es el único que no cuenta con el servicio de agua las 24 horas: el servicio es de 4 horas al día, interdiario, debido a que en la zona solo existe una reserva de agua de napa freática y SEDAPAL no logra resolver el problema de cómo lograr la dotación continua para La Providencia y los siete AAHH colindantes. En cuanto a la red de alcantarillado, los asentamientos Villa Huanta, La Providencia y Mártires de San Juan presentan colapsos temporales, debido a la antigüedad de las conexiones y la saturación de la capacidad del mismo por el aumento poblacional. El servicio de luz es constante y el que obtuvieron con más facilidad. Respecto al entorno urbano, los seis AAHH tienen pistas de acceso y secundarias asfaltadas (entre el 80 y 100 %). Sin embargo, carecen de la construcción de veredas –el promedio varía del 40-50 %–, lo que dificulta la movilidad peatonal. En cuanto al equipamiento comunal, estos seis presentan algún tipo de

FIGURA 19. EMISIÓN DE INFORMES DE RIESGO POR AÑO



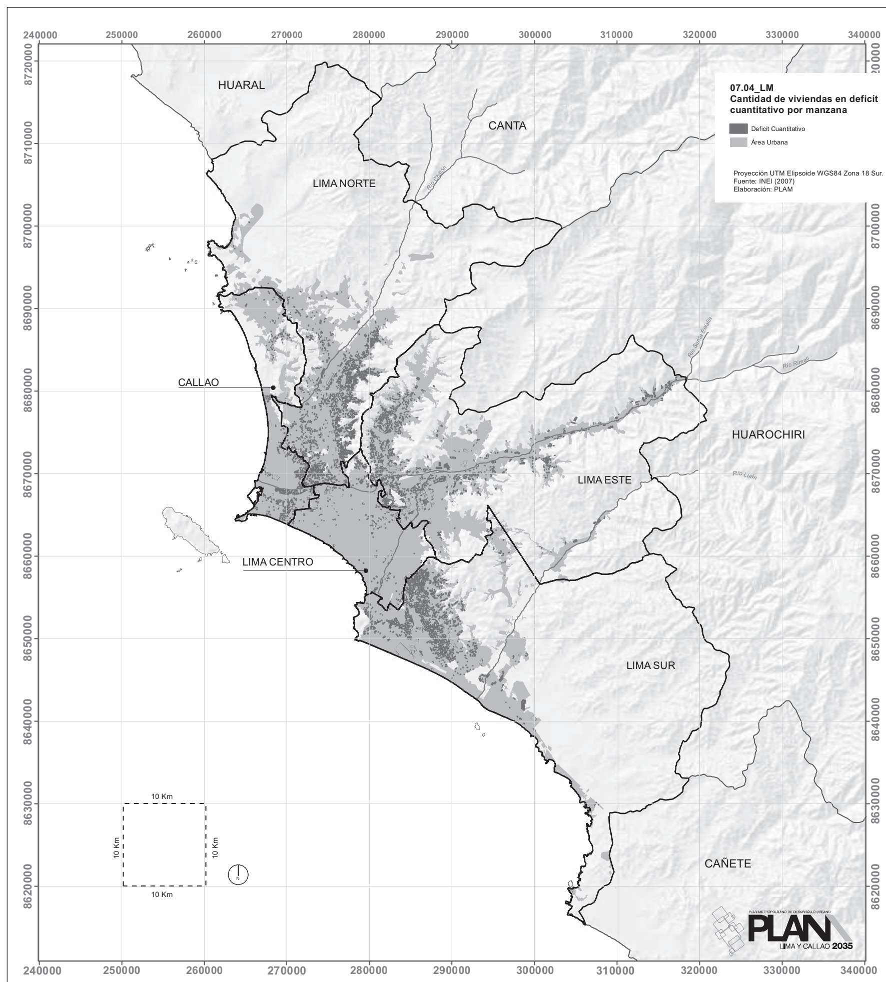
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
alto	4	3	77	45	48	22	98	13	81	86	
bajo	31	18	80	9	5	19	32	18	28	83	3
medio	4	8	105	18	32	30	72	7	9	16	
reubicación		1				1					

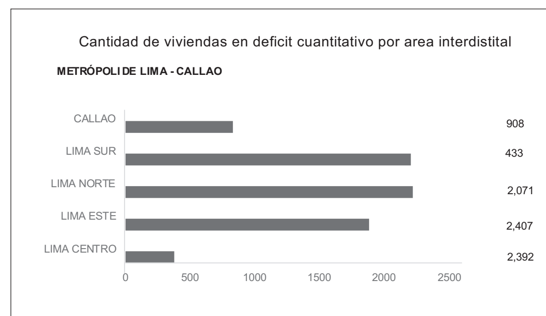
Fuente: Elaboración con propia con base a MML (2015).

espacio comunal para desarrollar actividades que motivan la vida del barrio. Las más destacadas son lozas deportivas, parques y capillas.

En cinco de los seis asentamientos existe organización vecinal representada por la junta de vecinos, aunque el nivel de participación es bajo y medio, todavía existen elecciones y se reúnen para seguir trabajando en la mejora del barrio. Todos los vecinos hacen referencia a la poca ayuda recibida por el Estado, salvo casos particulares donde alcaldes y presidentes contribuyeron al desarrollo del AAHH, como el caso de Villa Huanta, que recibió ayuda directa del alcalde de San Juan de Lurigancho, quien organizó la invasión y los avaló. Luego Fujimori ayudó con la dotación de agua y la construcción de pistas. O el caso de Mártires de San Juan, quienes fueron ayudados por el gobierno de Belaunde (segundo periodo) y la Embajada de Canadá luego de sufrir un incendio que cobró la vida de un niño y un anciano. Para cada AAHH se ha elaborado una ficha resumen, que se pueden ver en las tablas del 14 al 19.

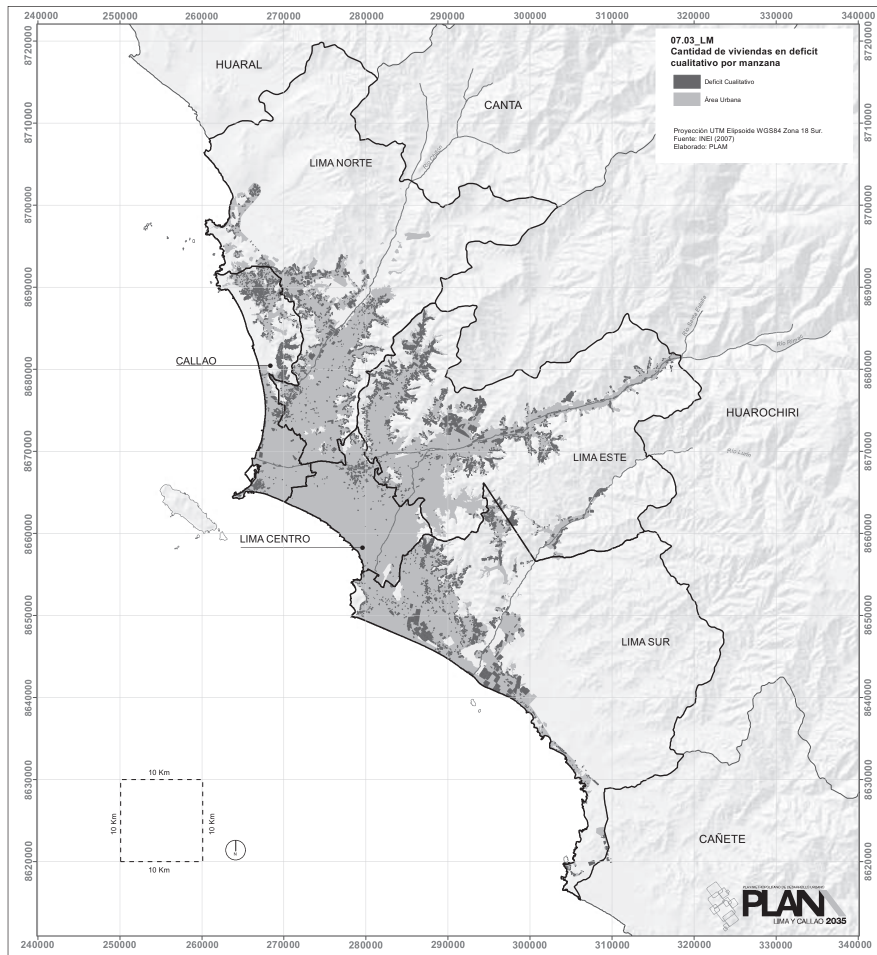
FIGURA 20. DÉFICIT CUANTITATIVO DE VIVIENDA EN EL AML

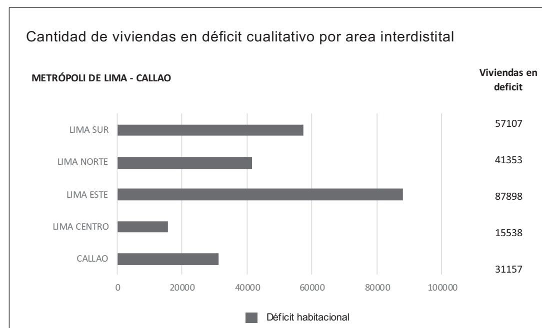




Fuente: PLAM 2035.

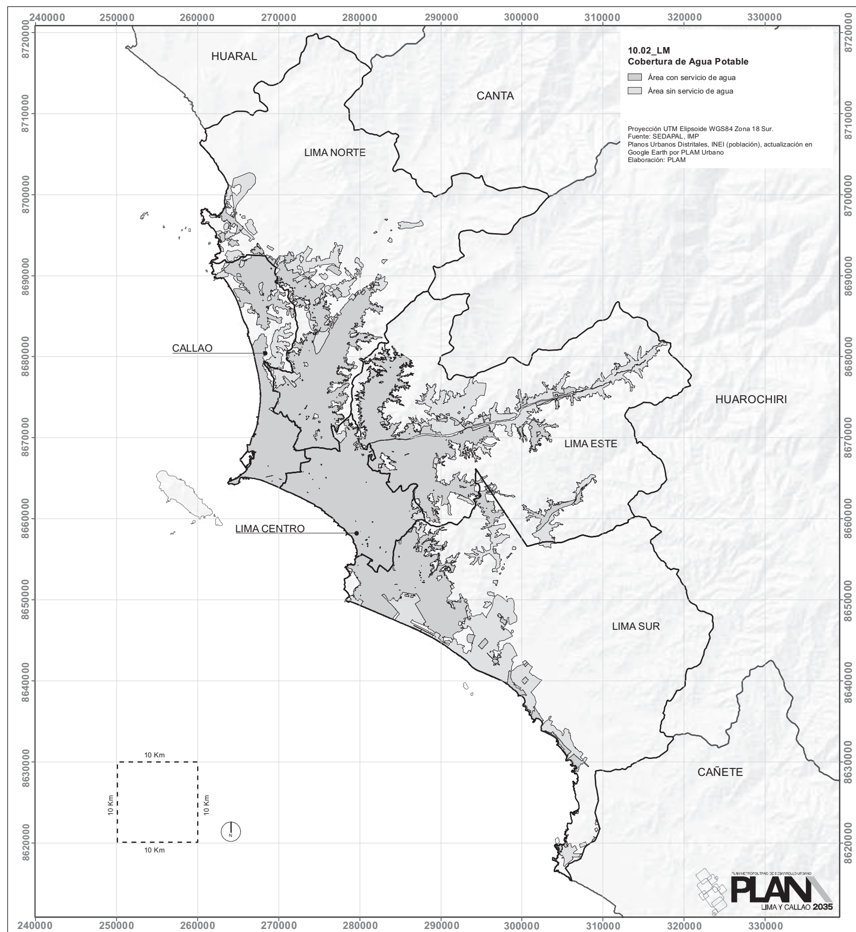
FIGURA 21. DÉFICIT CUALITATIVO DE VIVIENDA EN EL AML

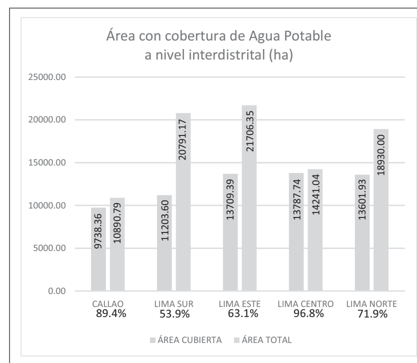




Fuente: PLAM 2035.

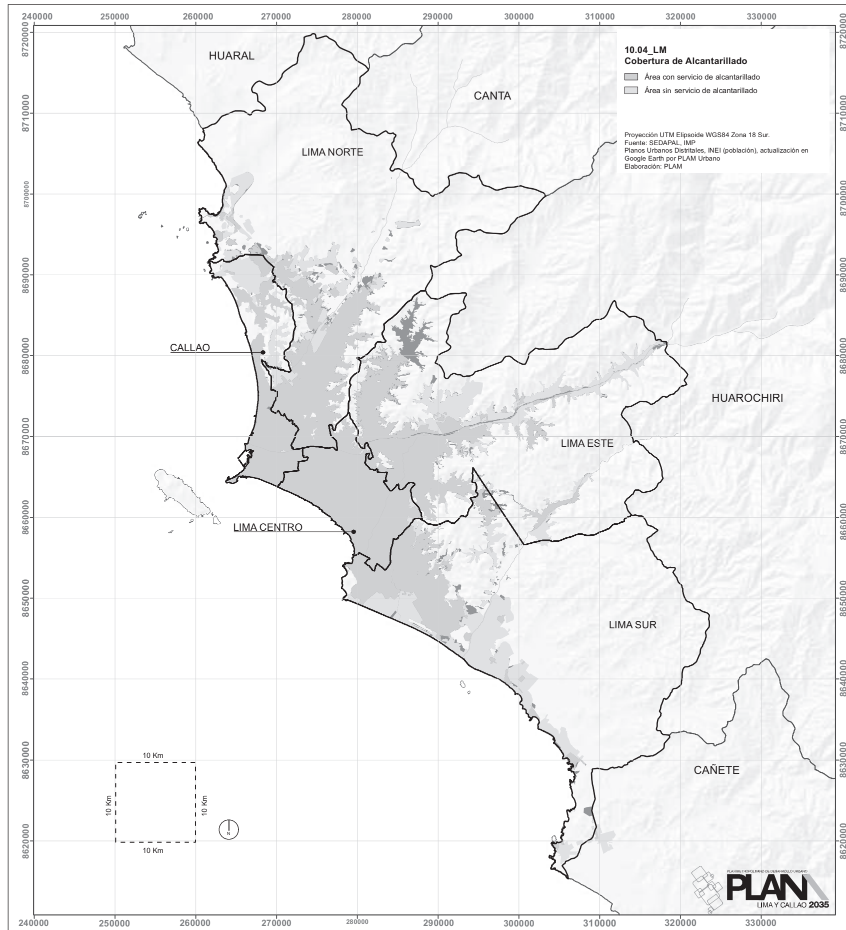
FIGURA 22. COBERTURA EN EL AGUA POTABLE EN EL AML

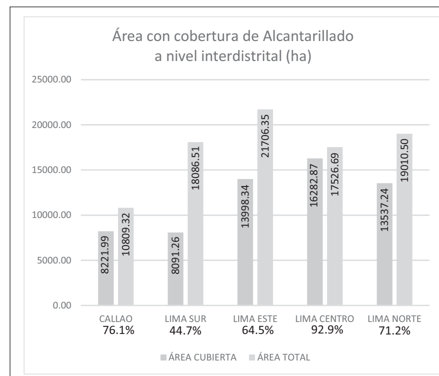




Fuente: PLAM 2035.

FIGURA 23. COBERTURA DE ALCANTARILLADO EN EL AML





Fuente: PLAM 2035.

3.1.2. AAHH NO FORMALIZADOS Y AAHH INFORMALES

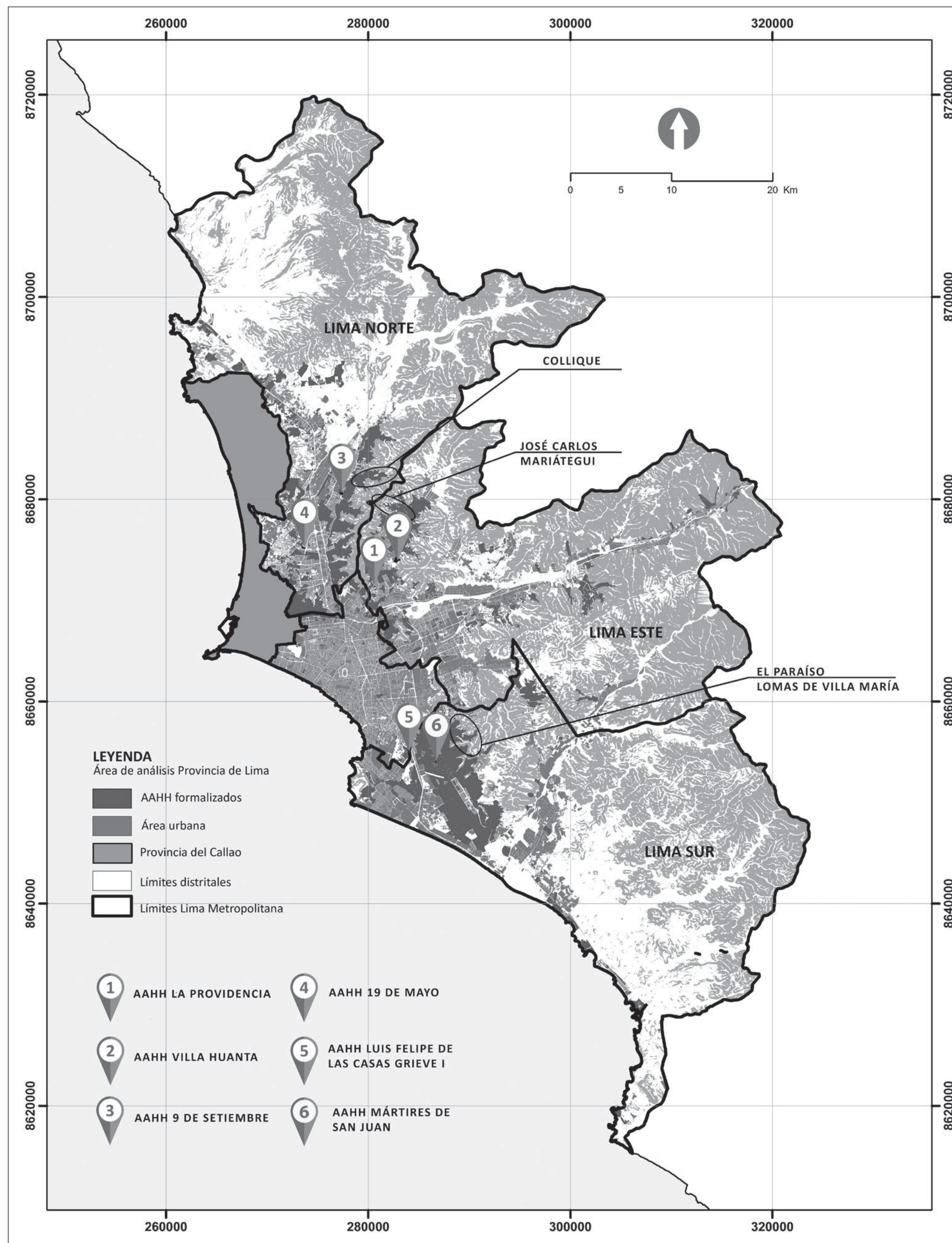
Debido a la baja disposición de los vecinos a dar sus testimonios de manera grabada y firmando el consentimiento informado (por miedo a perjudicar su proceso de formalización), se optó por visitar algunas zonas donde se ubican los AAHH en proceso de formalización e informales que fueron asesorados técnicamente en la superación del riesgo por la investigadora durante su trabajo en la subgerencia de Asentamientos Humanos y Adjudicación de Tierras, dentro de la Gerencia de Desarrollo Urbano de la MML, en el año 2014. Se decidió verificar si su grado de consolidación urbana había aumentado o no, y si las organizaciones sociales seguían activas.

Se observó que casi el total de AAHH no ha cambiado su condición urbana y que ahora enfrentan con más intensidad el problema del tráfico de tierras. Cada vez se suman más lotes a los perímetros registrados del AAHH. Debido a esta situación, la inseguridad para los visitantes ha aumentado, pues los traficantes de tierras incluso están armados y presentan una actitud muy hostil ante el visitante, sobre todo en las zonas de la quebrada El Paraíso, en Villa María del Triunfo, y en algunas zonas de Collique, en Comas.

Sobre la organización vecinal, siguen vigentes las directivas vecinales, y el grado de participación varía de acuerdo con la etapa en que se encuentren del proceso de formalización y de las exigencias de su informe de riesgo. Mientras más trabajo deban hacer para superar el riesgo, existe una mayor participación vecinal. En este sentido, se verifica que el grado de riesgo asociado a estos AAHH es mayoritariamente alto (figura 17b y 18), por lo que es imperante que los vecinos se organicen para trabajar, ya que el Estado no se hace cargo de estos riesgos hasta que logren la titularidad de la tenencia.

En el siguiente capítulo, se expondrán a más detalle los hallazgos del trabajo de campo, tanto de las entrevistas en profundidad en los AAHH formalizados, como de las entrevistas de carácter etnográfico en los no formalizados y los informales.

FIGURA 24. UBICACIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIO



Fuente: Elaboración propia con base a Matos (2012) y cofopri (2016).

TABLA 14. FICHA RESUMEN AAHH LA PROVIDENCIA

Macro Zona	Lima Este	
Distrito	San Juan de Lurigancho	
Denominación catastral	Asentamiento humano	
Tipo de apropiación	Invasión	
Tipo de transacción	Ninguna	
Número de lotes	183 (con título de propiedad) 41 (sí título de propiedad)	
Tamaño promedio de lote	90 - 100 m^2	
Año de fundación	25/09/1966	
Titulación Municipal	1984	
Titulación Cofopri	1997	
Situación legal de tenencia	Propietarios individuales	
Personería jurídica	No	
Junta Vecinal	Sí	
Elección de junta vecinal	Cada 2 años	
Asambleas generales	Cada 3-6 meses	
Nivel de participación vecinal	Baja	
Organizaciones funcionales	Club de Madres	
Servicios básicos definitivos	**Conexión Colectiva**	**Medidor individual**
Agua	Desde 1985 – SEDAPAL	—
Desagüe	Desde 1985 – SEDAPAL	—
Luz	Desde 1980 – Electro Lima	1980
Vías		
Pistas	75 % asfaltadas	
Veredas	45 % terminadas	
Equipamiento comunal		
Local comunal	Sí	
Comedor Popular	Sí	
Pronoei	Sí	
Escuelas	Sí	
Capilla	No	
Parque	No	
Loza deportiva	Sí	
Estado actual de servicios básicos		
Agua	Operativo – 4h al día, interdiario	
Desagüe	Operativo – colapsos temporales	
Luz	Operativo	
Problemas de invasión en zonas libres	Sí	

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 15. FICHA RESUMEN AAHH VILLA HUANTA

Villa Huanta		
Macro zona	Lima Este	
Distrito	San Juan de Lurigancho	
Denominación catastral	Asentamiento humano	
Tipo de apropiación	Invasión avalada por el Municipio de SJL	
Tipo de transacción	Ninguna	
Número de lotes	382	
Tamaño promedio de lote	160 m^2 y 240 m^2	
Año de fundación	16/09/1984	
Titulación Municipal	1986	
Titulación Cofopri	1997	
Situación legal de tenencia	Propietarios individuales	
Personería jurídica	No	
Junta Vecinal	Sí	
Elección de junta vecinal	Cada 2 años	
Asambleas generales	Cada 6 meses	
Nivel de participación vecinal	Media	
Organizaciones funcionales	—	
Servicios básicos definitivos	**Conexión colectiva**	**Medidor individual**
Agua	Desde 1987 – SEDAPAL	1991
Desagüe	Desde 1987 – SEDAPAL	1991
Luz	Desde 1984 – Clandestina	1991
Vías		
Pistas	100 % asfaltadas	
Veredas	50 % terminadas	
Equipamiento comunal		
Local comunal	No	
Comedor Popular	No	
Pronoei	No	
Escuelas	Sí	
Capilla	Sí	
Parque	Sí	
Loza deportiva	Sí	
Estado actual de servicios básicos		
Agua	Operativo	
Desagüe	Operativo – colapsos temporales	
Luz	Operativo	
Problemas de invasión en zonas libres	Sí	

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 16. FICHA RESUMEN AAHH 9 DE SEPTIEMBRE

Asociación de Pobladores 9 de Septiembre		
Macro zona	Lima Norte	
Distrito	Comas	
Denominación catastral	Asentamiento Humano	
Tipo de apropiación	Invasión	
Tipo de transacción	Ninguna	
Número de lotes	219	
Tamaño promedio de lote	72 – 80 m^2	
Año de fundación	09/09/1980	
Titulación Municipal	1986	
Titulación COFOPRI	1996	
Situación legal de tenencia	En litigio con propietario privado del terreno, anulación de título por COFOPRI	
Personería jurídica	Asociación de Pobladores 9 de Septiembre	
Junta Vecinal	Sí	
Elección de junta vecinal	Cada 1 año	
Asambleas generales	Cada 4-6 meses	
Nivel de participación vecinal	Baja	
Organizaciones funcionales	Vaso de Leche	
Servicios básicos definitivos	**Conexión Colectiva**	**Medidor individual**
Agua	Desde 1985 – Trabajo Comunal	2012
Desagüe	Desde 1985 – Trabajo Comunal	1985
Luz	Desde 1982 – Empresa privada	1987
Vías		
Pistas	100 % asfaltadas	
Veredas	45 % terminadas	
Equipamiento comunal		
Local comunal	Sí	
Comedor Popular	No	
Pronoei	No	
Escuelas	No	
Capilla	No	
Parque	No	
Loza deportiva	No	
Estado actual de servicios básicos		
Agua	Operativo	
Desagüe	Operativo	
Luz	Operativo	
Problemas de invasión en zonas libres	No	

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 17. FICHA RESUMEN AAHH 19 DE MAYO

19 de Mayo		
Macro zona	Lima Norte	
Distrito	Los Olivos	
Denominación catastral	Asentamiento Humano	
Tipo de apropiación	Invasión	
Tipo de transacción	Compra de terreno a propietario (Inversiones Naranjal)	
Número de lotes	457	
Tamaño promedio de lote	105 - 110 m^2	
Año de fundación	19/05/1985	
Titulación Municipal	1996	
Titulación COFOPRI	1998	
Situación legal de tenencia	Propietarios individuales	
Personería jurídica	No	
Junta vecinal	No	
Elección de junta vecinal	-	
Asambleas generales	-	
Nivel de participación vecinal	-	
Organizaciones funcionales	Vaso de Leche (4) Club de Madres (3)	
Servicios básicos definitivos	Conexión Colectiva	Medidor individual
Agua	Desde 1986 – Municipalidad	1994
Desagüe	Desde 1986 – Municipalidad	1994
Luz	Desde 1985 – Clandestina	1993
Vías		
Pistas	100 % asfaltadas	
Veredas	65 % terminadas	
Equipamiento comunal		
Local comunal	Sí	
Comedor popular	Sí	
Pronoei	Sí	
Escuela	Sí	
Equipamiento comunal		
Capilla	No	
Parque	Sí	
Loza deportiva	Sí	
Estado actual de servicios básicos		
Agua	Operativo	
Desagüe	Operativo	
Luz	Operativo	
Problemas de invasión en zonas libres	No	

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 18. FICHA RESUMEN AAHH LUIS FELIPE DE LAS CASAS GRIEVE

Luis Felipe de las Casas Grieve I		
Macro zona	Lima Sur	
Distrito	San Juan de Miraflores	
Denominación catastral	Asentamiento Humano	
Tipo de apropiación	Compra de lotes con constancia de posesión	
Tipo de transacción	Boletas de compra simples	
Número de lotes	217	
Tamaño promedio de lote	120 m^2	
Año de fundación	18/09/1987	
Titulación Municipal	1995	
Titulación COFOPRI	2002	
Situación legal de tenencia	En litigio con propietario privado del terreno	
Personería jurídica	Asociación de Viviendas Luis Felipe de las Casas Grieve I	
Junta vecinal	Sí	
Elección de junta vecinal	Cada 2 años	
Asambleas generales	Cada 3 meses	
Nivel de participación vecinal	Media	
Organizaciones funcionales	Vaso de Leche	
Servicios básicos definitivos	Conexión Colectiva	Medidor individual
Agua	Desde 1990 – Trabajo comunal	1998
Desagüe	Desde 1990 – Trabajo comunal	1998
Luz	Desde 1987 – Clandestina	1995
Vías		
Pistas	100 % asfaltadas	
Veredas	50 % terminadas	
Equipamiento comunal		
Local comunal	No	
Comedor Popular	No	
Pronoei	Sí	
Escuelas	No	
Capilla	Sí	
Parque	No	
Loza deportiva	No	
Estado actual de servicios básicos		
Agua	Operativo - Renovado por Sedapal	
Desagüe	Operativo - Renovado por Sedapal	
Luz	Operativo	
Problemas de invasión en área libres	No	

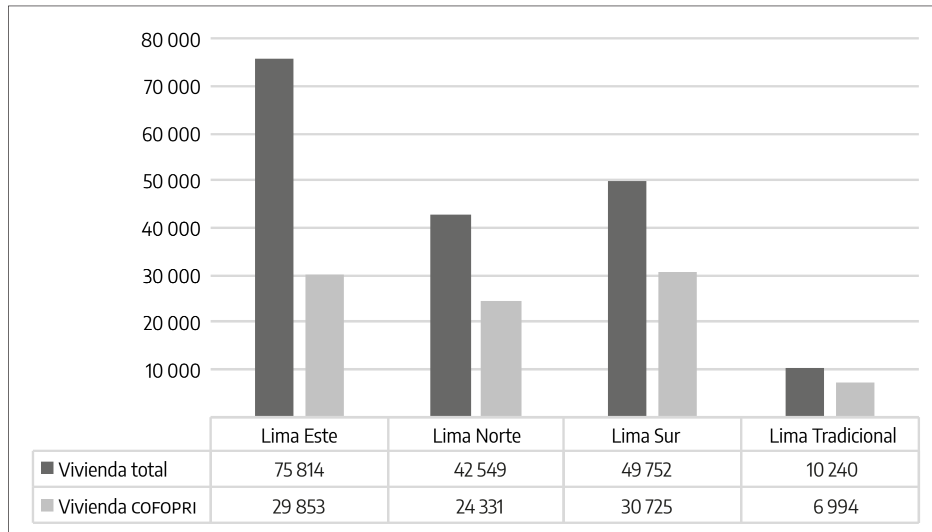
Fuente: Elaboración propia.

TABLA 19. FICHA RESUMEN AAHH MÁRTIRES DE SAN JUAN

Asociación de Pobladores Mártires de San Juan	
Macro zona	Lima Sur
Distrito	San Juan de Miraflores
Denominación catastral	Asentamiento humano
Tipo de apropiación	Invasión
Tipo de transacción	Ninguna
Número de lotes	209
Tamaño promedio de lote	90-100 m^2
Año de fundación	05/07/1981
Titulación Municipal	1983
Titulación Cofopri	1998
Situación legal de tenencia	Propietarios individuales
Personería jurídica	No tiene
Junta Vecinal	Sí
Elección de junta vecinal	Cada 2 años
Asambleas generales	Cada 6 meses
Nivel de participación vecinal	Baja
Organizaciones funcionales	Vaso de Leche Club de Madres
Servicios básicos definitivos	
Agua	Desde 1985 – Ayuda de la Embajada de Canadá
Desagüe	Desde 1985 – Ayuda de la Embajada de Canadá
Luz	Desde 1983 – Empresa privada
Vías	
Pistas	80 % asfaltadas
Veredas	35 % terminadas
Equipamiento comunal	
Local comunal	Sí
Comedor Popular	Sí
Pronoei	No
Escuelas	No
Capilla	Sí
Parque	No
Loza deportiva	Sí
Estado actual de servicios básicos	
Agua	Operativo
Desagüe	Operativo, problemas de colapso temporal
Luz	Operativo
Problemas de invasión en zonas libres	Sí

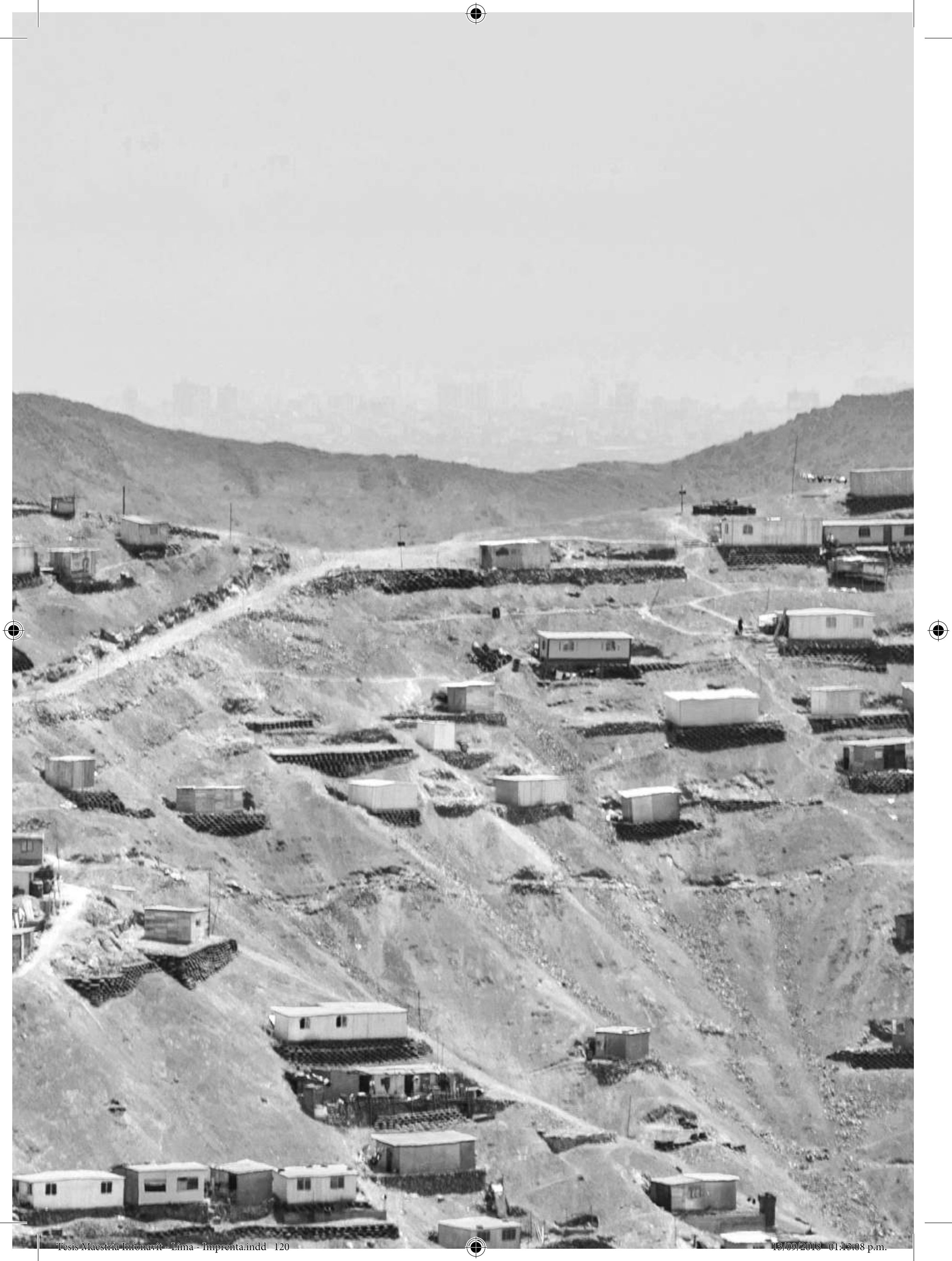
Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 25. VIVIENDAS EN LOTES NO FORMALIZADOS Y FORMALIZADOS POR COFOPRI AFECTADAS POR LA PENDIENTE



	Lima Este	Lima Norte	Lima Sur	Lima Tradicional
Vivienda total	75 814	42 549	49 752	10 240
Vivienda COFOPRI	29 853	24 331	30 725	6 994

Fuente: Elaboración propia con base a Barreda (2012).



CAPÍTULO V

LIMA:
TITULACIÓN DEL SUELO SIN CIUDAD

1. PRODUCCIÓN DEL ESPACIO URBANO EN LIMA ¿LA CIUDAD SE PIENSA O SE CONSTRUYE?

> "…la barriada es un proceso de urbanización, donde primero se vive y luego se urbaniza. Los que escriben sobre el tema entienden la barriada como gente pobre que lucha, por eso es que son incapaces de decirme si Villa El Salvador, hoy 2016, es una barriada o no. Cuando en 1960 decían que sí era una barriada. ¿Cuándo dejo de ser una barriada? Mi tesis es que la barriada no solo es un proceso de inicio de urbanización, sino también es un proceso de consolidación y de decaimiento de urbanización…"
> *(G. Riofrío, comunicación personal, 15 de abril de 2016)*



Fotografía: © Eleazar Cuadros-Encuentros-Comas San Isidro. Lima. Comas 2015

La condición urbana de Lima es el resultado del proceso de la urbanización popular, cuya lógica de organización comenzó siendo muy ordenada, pero que con el paso del tiempo se tornó cada vez más informal. En la actualidad la informalidad es un estado generalizado en todo el AML, sobre todo en las áreas donde se ubican los AAHH, pues viven y producen económicamente bajo un sistema informal, aduciendo que los costos de ser formal rebasan sus capacidades de ganancia. Además, al no existir un plan de desarrollo urbano para Lima, los mecanismos de regulación urbana pierden vigencia, con lo que dejan la planificación urbana bajo la visión del alcalde de turno.

La ciudad de Lima se ha pensado poco, pero se ha construido mucho. Esta "construcción de la ciudad" está inmersa en la lógica de la informalidad. En el trabajo de campo se han detectado varios tipos de informalidad urbana, tanto en los aahh formalizados, como en los no formalizados e informales, y se han caracterizado de acuerdo con las definiciones de Viana (2007), explicados en el marco teórico.

En los aahh formalizados se evidencia la irregularidad constructiva, en primer orden, pues pese a tener la tenencia legal del suelo, lo que se construye sobre el lote no tiene una regulación ni técnica ni administrativa. En todos los casos estudiados los vecinos no han tenido limitaciones por parte de los municipios para construir sus viviendas (alturas, áreas libres, etc.). En segundo orden, se evidencia la irregularidad del mercado inmobiliario, puesto que la mayoría de las segundas transferencias de compra-venta no se registran en los Registros Públicos, por lo que están propensos a juicios por sucesión de bienes. Los contratos se hacen mediante firma notarial; es decir, tienen validez ante la ley, pero pueden ser desestimados por juicios con alegato de estafa.

En cuanto a los aahh no formalizados e informales, la ilegalidad de la tenencia es la más generalizada. A pesar de que los no formalizados tienen una "constancia de posesión" otorgada por la Municipalidad distrital correspondiente, los linderos del terreno ocupado no están definidos, lo que ocasiona peleas internas por el área ocupada. En el caso de los informales, estos no han tenido reconocimiento alguno por un ente estatal. Sin embargo, al no haber sido desalojados en las primeras 72 horas de invasión, tienen derecho a posesionarse. Por otro lado, la irregularidad urbana, se presenta como un efecto directo de los aahh no formalizados e informales, los cuales en su mayoría no cumplen con las normas urbanas para el dimensionamiento de vías; ello implica que ante cualquier evento de emergencia las ambulancias o bomberos no puedan ingresar al lugar. Adicionalmente, algunos de estos asentamientos tienen movilidad reducida solo para peatones, debido a su ubicación en las partes más altas de los cerros. Además, en su mayoría no cuentan con

áreas verdes y el único espacio público es la escalera o los pasajes que sirven a su vez de accesos. Por último, se evidencia la ilegalidad del mercado en las transacciones de compra-venta de los lotes, que en la mayoría de casos son realizados ante notarios públicos. Sin embargo, a pesar de la validez de esta acción, al no ser dueños legales del lote en venta, pues no tiene título de propiedad, pueden darse muchas transacciones de compra-venta en un solo lote. En cuanto a las mafias de tierras, los dirigentes emiten boletas simples por la venta, sin ningún valor legal.

Explicadas las lógicas de la informalidad urbana presentes en el AML, es preciso preguntarse por los productores del espacio urbano en la ciudad. En la Lima formal, los productores del espacio urbano son el Estado y el mercado inmobiliario. En la otra Lima, la informal, la producción del espacio urbano se realiza por varios actores cuyas lógicas de apropiación del espacio varían de acuerdo a su capacidad de gestión y de recursos. En orden de intensidad de intervención, el Estado se ubica en el tercer orden, siendo el que menos interviene como productor de espacio, su rol fundamental es el de regulador de los AAHH, salvo entre el periodo comprendido entre 1950 y 1980 cuando asistía técnicamente las invasiones y de algún modo contribuía a la producción planificada del espacio urbano popular.

En segundo orden se ubican los vecinos que habitan estos AAHH, quienes en primera instancia invaden o se posesionan del suelo por necesidad de vivienda. Su lógica de apropiación responde a esa necesidad y luchan colectivamente por dotar al espacio barrial de todas las condiciones necesarias para el bienestar futuro. Néstor, vecino del AAHH Luis Felipe de las Casas Grieve I, manifiesta esta necesidad al explicar que ellos tenían un lema para continuar con el desarrollo de su AAHH: “Hay que limpiar el áspero camino para que las huellas de nuestros hijos nadie las lastime”.

En primer orden (y mayor productor de suelo urbano informal en la actualidad), es el mercado informal del suelo, cuyo principal actor en Perú es comúnmente llamado “traficante de tierras” y que para la literatura Latinoamérica se identifica bajo el término

"urbanizador pirata". La lógica del loteo de suelo no habitado es promovido por la permisividad del Estado como ente regulador. Muchas veces se coluden los funcionarios públicos y las personas inescrupulosas que se posesionan de terrenos privados y estafan a los compradores. El caso más emblemático de esta colusión fue el tráfico de tierras producido durante el segundo gobierno de Alan García, validado desde la COFOPRI, en el área de Manchay (Pachacamac) y Jicamarca (San Juan de Lurigancho), donde los funcionarios públicos cumplen hoy condena (L. Tagle, comunicación personal, 12 de abril de 2016). En ambas zonas la inseguridad ciudadana ha aumentado debido a la extorsión por parte de los traficantes del suelo hacia los vecinos de los AAHH colindantes.

Finalmente, este último productor de suelo urbano, ha agotado el modelo de crecimiento por expansión iniciado en la década de 1950 con las primeras barriadas. Solo queda suelo marginal ubicado en zonas de alto riesgo natural, o con pendientes muy pronunciadas que hacen imposible la dotación de servicios y con graves problemas de conectividad con las zonas urbanas. Los únicos terrenos disponibles dentro o cerca de las zonas urbanas son de propietario privado, generalmente de uso agrícola, que continuamente corren riesgo de invasión; así como zonas de reserva y protección tanto naturales como culturales. Tal es el caso de Los Humedales de Villa en Chorrillos y las zonas arqueológicas de Pachacamac. Actualmente, este productor de espacio urbano marginal, se manifiesta como una organización bajo las denominadas "cooperativas de vivienda".

2. El fracaso de la política nacional de formalización: ¿derecho a la vivienda o la propiedad privada?

El origen de la barriada tiene como causa originaria el déficit de vivienda popular, sobre todo estatal. Los gobiernos peruanos siempre apostaron por hacer vivienda social para clase media (tablas 9a, 9b, 9c, 9d), con lo que se omitía a gran parte de la población de bajos ingresos que no podía acceder a créditos hipotecarios. Riofrío

explica que la población popular opta por la barriada como medio de obtención de vivienda debido al bajo costo de acceso, pese al alto costo de permanencia. "Por eso es importante entender la racionalidad del proceso de la creación de la barriada para entender su modificación en el tiempo" (G. Riofrío, comunicación personal, 15 de abril de 2015).

El rol de Estado frente a la barriada tuvo diversas actuaciones, desde represor, planificador y regulador, lo que depende de la voluntad política –en primera instancia– y de su capacidad de gestión y recursos económicos. Cuando el Estado decidió ayudar al desarrollo del hábitat popular, siempre fueron solo propuestas paliativas, desde la entrega de "lotes con servicio" (Ley 13517), bonos para ayuda a la autoconstrucción (Banco de la Vivienda, ENACE, FONAVI), y finalmente la regulación masiva del suelo con créditos para la construcción de vivienda debido a su bajo costo de operación.

Ya que nunca se optó por dotar de viviendas construidas sino de entregar la tenencia del suelo, el área urbana en Lima –y en general en el Perú– se ha ido configurando bajo la lógica del "derecho privado absoluto", que está ampliamente regulado en nuestro Código Civil (G. Riofrío, comunicación personal, 15 de abril de 2015). Esta situación siempre fue aprovechada por los gobiernos de turno, sobre todo municipales, para generar vínculos clientelares, sin discriminar entre los partidos de izquierda o derecha.

> En 1983, como apoyábamos a Barrantes, porque éramos de izquierda, él nos dijo que nos iba a dar título de propiedad. Que iba a ser su primer trabajo si llegaba al sillón. Y así fue, a los 90 días de iniciada su gestión, nos dio nuestros títulos (Durand, vecino del AAHH 9 de Septiembre).

La regulación del suelo llega a su máximo apogeo en la década de 1990 cuando Fujimori quitó la función social del suelo de la Constitución peruana en 1993, y se implantó la lógica de la tenencia segura de la propiedad privada para superar la pobreza urbana –como lo plantea De Soto–, aunque la implementación de la

regulación masiva contradecía los principios de la seguridad de la tenencia, pues en algunos casos se reconoció la titulación municipal anterior y en otros se omitió. Como se creó el Registro Predial Urbano (para agilizar los trámites de inscripción de los títulos entregados por COFOPRI), los datos no estaban correctamente correlacionados con los del Registro Público, por lo que se tituló lotes con dueño legítimo. Julio, vecino del AAHH 19 de Mayo, en su testimonio manifiesta que COFOPRI generó un caos en el AAHH, pues desconoció los títulos previos otorgados por la Municipalidad Metropolitana de Lima, bajo la lógica de que el dueño del lote era quien vivía en él:

> Por eso los dirigentes les entregaron a sus hijos y a toda su familia los lotes, porque como no lo podía regularizar con la Municipalidad, trajeron a COFOPRI y regularizó. COFOPRI vino a arreglar la mafia que habían armado los dirigentes y regularizarlos (Julio, vecino del AAHH 19 de Mayo).

Dos de los seis casos de estudios se encuentran actualmente en litigio con los propietarios originales de los terrenos invadidos.

Como se explicó anteriormente, COFOPRI fue una institución que generaba lazos clientelares entre los AAHH y el gobierno de Fujimori, entregando títulos de propiedad en poco tiempo debido a que debían cumplir metas anuales establecidas de acuerdo con los lineamientos que presentaron al Banco Mundial. En los AAHH formalizados visitados se ha verificado que ya tenían título de propiedad anterior a la creación de esta. Sin embargo, en la base de datos aparece como AAHH formalizado por COFOPRI. Los vecinos están al corriente de la situación, Wilder, vecino del AAHH 12 de Agosto, explica sobre la función de la comisión:

> Sí vino, en la época de Fujimori, según ellos a verificar. Pero todo era una treta política para decir que ellos habían dado un millón de títulos, lo que no es cierto, porque ya nosotros teníamos título otorgado por la Municipalidad de Lima, inscrito en los Registros Públicos que

> es lo que vale. Lo único que actualizaron es el distrito, porque nuestro primer título salió como San Martín de Porres, pero cuando se crea Los Olivos, nos cambian, eso fue todo lo que se actualizó (W., comunicación personal, FECHA).

Existen actualmente en el congreso 14 pedidos de ampliación de la Ley de Saneamiento, para reconocer las invasiones informales hasta el 2018 (L. Tagle, comunicación personal, 12 de abril de 2016), donde se resalta el fin político, clientelar de la PNF. Los vecinos reconocen que la voluntad política es esencial para ayudarlos a lograr la consolidación urbana de su AAHH; sin embargo, validan el clientelismo como una buena práctica, como señala César, vecino del AAHH Luis Felipe de las Casas Grieve I:

> En San Juan ha sido todo más manejable, porque no tenían pues toda la infraestructura o el sistema para poder manejarlo. Entonces, todo se pasaba por agua tibia. Gracias a Dios eso se ha dado para beneficio de todos nosotros (C., comunicación personal, FECHA).

En resumen, el Perú es un Estado indulgente frente a la informalidad urbana, cuyas políticas han sido solo paliativas y no preventivas. Las consecuencias de este accionar de la voluntad política, traducida a clientelismo, está generando una crisis social multisectorial, sobre todo en ámbitos de salud, donde ataca a las personas más vulnerables: niños y ancianos. Debido a la mala calidad del agua y las condiciones de saneamiento, las enfermedades bronquiales y estomacales han aumentado exponencialmente. Actualmente, se están evidenciando los efectos colaterales de la titulación masiva de las invasiones informales, lo que ya dejó de ser solo un problema de orden urbano o legal, pues afecta directamente la calidad de vida de los vecinos.

3. ¿LA ORGANIZACIÓN SOCIAL COMO PROMOTOR URBANO?

Para entender la informalidad urbana en Lima, es necesario diferenciar al tipo de invasor de las primeras barriadas hasta la década de

1980, y de los invasores de la década de 1990 hacia adelante. El primer tipo de invasor luchaba por obtener una vivienda, lo que Abramo (2008) llama la "lógica de la necesidad", debido a que el proceso de formalización era largo: había que hacer el saneamiento físico primero para luego pasar al saneamiento legal (Ley 13517) y finalmente obtener el título. Ellos luchaban por su reconocimiento colectivo ante el Estado debido a la incapacidad de este por dotarlos de vivienda, ya que en su mayoría eran proletarios, obreros y madres solteras. Respecto a su identidad como invasor presentan un comportamiento dicotómico, se sienten orgullosos de lo obtenido por su lucha. Pero por otro lado, una vez lograda la titularidad, discriminan a los invasores "informales". Hacen una marcada diferenciación de estatus, tanto laboral como conductual.

> Acá llegamos gente selecta, porque escogieron con carta de recomendación: "¿quién lo recomienda a usted, cómo llega usted a la asociación, quién lo invita?"; así llegamos. No fue "véngase toda La Victoria, véngase todo Callao". Por eso verá usted que no hay borrachos, no hay fumones, ni nada por el estilo, es un barrio tranquilo. No como las invasiones de ahora (Jorge, vecino del AAHH Luis Felipe de las Casas Grieve I)

El segundo tipo de invasor no obedece en gran medida a la lógica de la necesidad; sino a la de acumulación de patrimonio. Mayoritariamente de clase media baja, puede adquirir una vivienda con subsidios, pero prefiere obtener un terreno para edificar su patrimonio. Por este motivo, renuncian a la urbanización a cambio de hacerse de un título de propiedad que en el futuro pueda darles beneficios económicos. Esta característica se evidencia en su estilo de vida y en la calidad de construcción y equipamiento de vivienda. Además, según registros del MVCS, una vez que se entrega la titularidad, casi inmediatamente empieza la construcción de la vivienda con materiales nobles (L. Tagle, comunicación personal, 12 de abril de 2016). Esto puede ser explicado por la facilidad que entregan

ahora las grandes casas comerciales para acceder a tarjetas de crédito y préstamos. Es decir, la financiarización de la economía no ha excluido a los sectores socioeconómicos más bajos, sino por el contrario, ha encontrado maneras de introducirlos a su mercado. Respecto a su identidad como invasor, reniegan de su condición pues frecuentan círculos sociales diversos (laborales, educativos, de recreación, entre otros), donde los pobladores de barriadas son vistos con menor estatus. Claro está, aún existen invasores que no cuentan con los medios económicos para poder obtener una vivienda y encuentran en esta modalidad su única salida, pero representan la minoría del total.

Esta diferenciación de tipo de invasor/habitante explica el tipo de organización vecinal que se da en los AAHH, tanto formalizados como no formalizados. Los más antiguos presentan una organización más sólida, y aunque el grado de participación ha disminuido con el tiempo tienen conciencia de su carácter colectivo, frente a la organización de los AAHH recientes que se organiza para lograr la consolidación urbana, pero como medio para desarrollar su proyecto personal de vida y no como lucha colectiva de la "construcción de ciudad". Calderón atribuye este tipo de comportamiento a la coyuntura social y cultural que se vivía y que se vive actualmente, respecto a la organización vecinal de las décadas de 1960-1980:

> ¿Por qué en los años 70 las organizaciones vecinales eran fuertes y no permitían que hubiera un propietario de más de 2 lotes? ¿Por qué las organizaciones vecinales controlaban el territorio y si alguien se iba de viaje ese lote se lo daban a quien lo necesitaba? Acá hay pues todo un valor de uso, la filosofía de la función social del suelo, acción solidaria, colectividad y eso lo explico en función del perfil social de los actores. Estamos hablando de asentamientos donde la clase obrera (era) un 40% de los que vivían allí y los vendedores ambulantes eran menos, lo trabajadores informales eran menos. Y esos dirigentes llevan la disciplina y el orden sindical en el que ellos luchaban contra sus patrones en las fábricas, contra el clientelismo y contra el uso discreto de las empresas

que beneficiaban a los ahijados etc., estos obreros lucharon contra ese clientelismo y todo eso lo englobaron dentro de una ideología clasista (J. Calderón, comunicación personal, 12 de abril de 2016).

En la actualidad, en estos AAHH persisten las relaciones sociales y familiares, y los lazos fuertes se mantienen entre los invasores originales, por lo que la organización vecinal sigue vigente aunque su nivel de participación depende de sus "ciclos de desarrollo urbanístico"[13] (G. Riofrío, comunicación personal, 15 de abril de 2016).

Respecto a la organización vecinal, desde la década de 1990 Calderón propone que el programa neoliberal implementado por Fujimori produjo la desindustrialización del país y con eso el fin de la clase obrera. Desaparece el trabajo asalariado y aumenta el trabajo informal. Aduce también que gran parte de la validación de este sistema informal la produjo la PNF, con lo que reduce más aún el sentido colectivo de las organizaciones vecinales en los AAHH:

Yo creo que el individualismo que fue transmitido a esta población por el intermedio de varias políticas, pero sobre todo con la titularización de la propiedad y en los derechos de propiedad, y el hecho inconcebible de que puedo tener un lote y no habitarlo es increíble, insólito y nadie se lo hubiera imaginado hace treinta años; hoy día es normal. Tú vas a un barrio y hay 30% de lotes vacíos, porque tienen derecho pleno de la propiedad sin garantías, que ese es otro de los errores de COFOPRI, de haber dado la propiedad sin garantías. Entonces esa gente desde los 90 está sometida al individualismo" (J. Calderón, comunicación personal, 12 de abril de 2016).

En los AAHH surgidos desde la década de 1990, todavía existía la organización social, pero dado que la PNF permitió la obtención de los

[13] "En la dinámica de las organizaciones, no están permanentemente en lucha. En el ciclo del desarrollo urbanístico de un barrio, existe una fase previa que es identificación de la necesidad, lucha por la necesidad y cese de actividades, hasta identificar otra necesidad. Esta es mi tesis" (G. Riofrío, comunicación personal, 15 de agosto de 2016).

títulos individuales en corto plazo, los lazos sociales no se fortalecían, con lo que mermaba el grado de participación de los vecinos en las juntas vecinales en aras de continuar con el proceso de consolidación urbana y construir el bien común, que era la característica tradicional de las organizaciones en ellos. Desde la percepción de los vecinos, una vez que obtienen el título de propiedad y los servicios básicos, cada uno se dedica a construir, mejorar o ampliar su vivienda, lo que afecta así la organización colectiva y la finalización de la construcción de las áreas comunes (pistas, veredas, parques, entre otros), salvo la construcción de locales comunales que puedan ser de uso compartido.

En estos AAHH formalizados, a diferencia de los antiguos, una vez que obtienen los servicios básicos y la titularidad, la organización disminuye, desaparece o se transforma en organizaciones funcionales que se terminan convirtiendo, en la mayoría de casos, en mafias como los "comedores populares"[14] y el "Vaso de Leche"[15], que son dirigidas por mujeres. Aunque el rol de la mujer está mucho más empoderado como dirigentas, es criticable la existencia de este tipo de organizaciones en AAHH, donde aparentemente, no necesitan esta ayuda estatal. Otra explicación sería que como los recursos estatales son tan escasos, una vez que las organizaciones logran obtener un beneficio, luchan porque no se los quiten, a pesar de haber superado la necesidad.

> Además, hasta ahorita tenemos dos Vasos de Leche, y dos Club de Madres, dos Comedores. Imagínese esa gente tiene casa de tres pisos y sigue en el Vaso de Leche, no es posible pues. Yo una vez me quejé, llamé y todo pero dicen que necesitan, no entiendo (Wilder, vecino del AAHH 12 de Agosto).

---

[14] Los Comedores Populares son programas del Estado monitoreados por las municipalidades distritales, donde se ofrece almuerzos a bajo costo, pues el Estado subsidia la mayoría de los ingredientes y los utensilios. Funcionan bajo la dirección del Club de Madres, las cuales se organizan en turnos de cocina para atender a los miembros adscritos o "socios".

[15] El programa Vaso de Leche es del gobierno central, tutelado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión social, creado en 1985. Consta en otorgar una ración diaria de leche o similar a niños entre los 0 y 6 años, como primera prioridad, en pobreza o extrema pobreza. También se pueden inscribir al programa ancianos o enfermos de TBC. Está monitoreado por las municipalidades distritales en coordinación con las organizaciones de madres.

Los AAHH no formalizados carecen de derecho a estos programas sociales, donde sí son necesarios, ya que legalmente siguen siendo invasores. Por eso se hace necesario una restructuración de estos programas sociales mal enfocados, tanto en los servicios como en el público objetivo. Por otro lado, respecto a estos AAHH, la organización vecinal está vigente porque es una imposición del proceso de formalización, la PNF establece que la titulación será un proceso colectivo, aunque el fin real sea la obtención del título de propiedad individual. Muchas veces ocurre que están ubicados en zonas de alto riesgo y el Estado intenta reubicarlos, pero una vez reubicados regresan al sitio original. Son conscientes de los riesgos pero no los asumen con prudencia, ya que por temas de arraigo valoran más su ubicación antigua. Sin embargo, cuando ocurren los desastres naturales o antrópicos culpan al Estado por su aparente inercia, y la organización vecinal se visibiliza más al llamar la atención de los medios de prensa. En este punto hay responsabilidad de ambas partes, puesto que el Estado muchas veces por estar inmiscuido en el tráfico de tierras, permite en una primera instancia estas posesiones informales, pero cuando ocurren los desastres no se ocupan del problema.

Respecto a la situación actual de la consolidación urbana en los AAHH formalizados, se registró en el trabajo de campo que la totalidad de los casos de estudio cuentan con servicios básicos, aunque con algunas limitaciones. En cuanto a la construcción de los espacios públicos, cuentan con pistas asfaltadas, pero con menos del 50% de veredas construidas. La mitad cuenta con áreas verdes como parques, y equipamiento comunal autogestionado como lozas deportivas y locales comunales. Haciendo un balance, el valor de sus propiedades ha aumentado considerablemente, en menor medida por sus trabajos colectivos, y mayoritariamente por la inversión estatal en mejoramiento del entorno urbano a escala metropolitana. Tal es el caso de los AAHH La Providencia y Villa Huanta, con la construcción de la línea 1 del metro de Lima; y 9 de Septiembre y 19 de Mayo, por el corredor vial metropolitano y los parques zonales próximos.



Fotografía © Diana Torres. San Juan de Lurigancho, Lima. 2015.

> La municipalidad realmente no nos ayuda, a pesar de que estamos en el centro de Los Olivos. La municipalidad no está en el centro, nosotros estamos en el centro de Los Olivos. Es por eso que el costo de los terrenos de acá se ha elevado tremendamente. Nos costó 176 soles [nuevos soles, equivalente a USD 50] un lote, ahora un lote de terreno te cuesta 180 000 dólares [USD]. (Hugo, vecino del AAHH 19 de Mayo)

Estas plusvalías por el aumento exponencial del valor del suelo en estos AAHH solo benefician al poblador, y el Estado pierde así una gran oportunidad de captar recursos para continuar con las mejoras. Es necesario mencionar también, que existen centros urbanos creados por el capital privado, como centros comerciales o instituciones educativas que dotan de ciertos espacios de carácter semipúblicos, que coadyuvan a elevar el precio del suelo. A pesar de las mejoras visibles, los vecinos de todos los AAHH formalizados visitados mencionan que en la realidad ellos forman ya urbanizaciones

–lo cual los enorgullece–. Sin embargo, no cambian su categorización catastral. Es decir, continúan con la categoría de aahh, pues aducen que con el cambio el cobro de arbitrios y de los servicios se encarecería, además de perder los programas sociales antes mencionados. Nuevamente, se evidencia la necesidad de retener los beneficios sociales alcanzados, ante la limitación de recursos estatales.

La realidad refleja otra cosa, "no, asentamiento no hay con 4 pisos, con una emisora", por eso la gente dice "si cambiamos de razón, los impuestos por un lado que se van a duplicar, duplicar el agua, todos los servicios, y por otro lado cuando tú cambias se sobrevaluan los predios un poco para los préstamos. O sea tiene su pro y sus contras, pero la gente siempre ve por el lado hacia ellos (Martín, vecino del aahh Villa Huanta)

En resumen, la mayor producción del espacio urbano en el aml es el resultado de la acción de los habitantes de los aahh con muy poca ayuda estatal, donde la organización social se convirtió en el promotor urbano. El Estado solo ha servido como ente regulador y proveedor de servicios básicos, cuando ha sido posible. La planificación de la ciudad ha pasado a un segundo plano frente a la importancia que se le ha dado a la construcción física de la ciudad.

Respecto al hábitat popular, se observa que la lógica informal es la que rige la vida en los aahh, tanto formalizados como informales, al igual que en todo el país, pues es un comportamiento que responde a la cultura "criolla" (como se denomina comúnmente a la actitud del actuar fuera de la ley) que surgió durante la autocracia de Fujimori, pues luego de la reestructuración económica, muchas personas se vieron en la obligación de buscar nuevas formas de obtener recursos económicos. La informalidad se constituyó como la opción más conveniente, como menciona Díaz-Albertini (2010), ya que la escasez de recursos estatales y la burocracia obligaban a la población a ingeniarse alternativas para satisfacer sus necesidades. Sobre todo en las áreas urbanas informales, lo que sirvió para naturalizar la corrupción y con ello dominar el reclamo de las personas contra este tipo de sistema. Esta actitud generalizada, desde el Estado ha-

cia la comunidad civil, merma el capital social que puede existir en las organizaciones sociales de los AAHH. Ello se debe a que, a pesar de que existe una regulación estatal, las prácticas políticas inducen a vivir fuera de lo establecido de la ley, con la finalidad de obtener recursos con mayor rapidez, o a no renunciar a los beneficios sociales cuando se ha superado la necesidad. No hay un solo culpable, pero se debe trabajar tanto en el Estado como en la comunidad para que exista un cambio cultural en contra de las lógicas informales, y poder usar los recursos adecuadamente, en todos los ámbitos.



CONCLUSIONES.
LA COMPLEJIDAD DEL FUTURO, EVITANDO NUEVAS LIMAS

Lima no es el Perú, pero sus problemas son del Perú.
(Adolfo Córdova)

La informalidad en el Perú y específicamente en Lima es un fenómeno multisectorial, cuya complejidad, a diferencia de otros países, dificulta y casi imposibilita distinguir la irregularidad de la ilegalidad. En términos de informalidad urbana, el panorama no es muy distinto, pero a comparación de otros aspectos de la informalidad, tiene una limitación de producción debido a la escasez de suelo para la invasión. La aparente inercia del aparato estatal frente a la informalidad urbana, dedicado solo a entregar y regularizar la tierra, exacerba la producción de suelo urbano bajo esta modalidad. Sin embargo, la ciudad informal es insostenible en el tiempo, en todos los ámbitos. Desde la dotación de servicios, el transporte, la calidad de vida y hasta el peligro de perder los valles que le quedan a Lima; al norte el valle del río Chillón y al sur el valle de Lurín.

En concordancia con el planteamiento de Roy y Alsayyad (2004), en Lima se evidencia que, contrariamente a lo que se piensa racionalmente, la informalidad urbana no solo atañe a las clases bajas; sino que también compromete a las clases altas, bajo lógicas de apropiación del suelo distintas y con menos críticas debido a su poder en el ámbito político. De igual manera, estas zonas aparentemente



Fotografía: © Eleazar Cuadros _Fiesta y Futbol-Lima, Comas 2015.

olvidadas por el Estado se han vuelto un público objetivo para las inversiones trasnacionales en el ámbito del *retail*, que les proporcionan crédito con facilidad, lo que aumenta su percepción de capacidad de pago, y que dotan a estas zonas periféricas de centros comerciales a falta de espacio público para la recreación. En otras palabras, sustituyen de alguna forma la presencia del Estado.

Para tratar de explicar este fenómeno, en este capítulo se discuten tres tópicos atingentes a la investigación: la producción del espacio informal en el territorio; el problema de la planificación urbana frente a la voluntad política, y la organización social en los AAHH para el logro de la consolidación urbana. Esto con la finalidad de presentar y discutir los principales hallazgos y responder las preguntas y objetivos de investigación. En cuanto a las implicancias teóricas y políticas de esta investigación, se discute sobre la metropolización extendida, financiarización e informalidad en el AML para sustentar algunas recomendaciones. Finalmente, se expondrán las limitaciones del estudio y los principales aportes.

PRODUCCIÓN DEL ESPACIO INFORMAL EN EL TERRITORIO

La barriada fue una respuesta paliativa frente al crecimiento explosivo de Lima, desde la década de 1950 hasta 1980, frente a la falta de vivienda social para las clases populares. En la actualidad, a pesar de que existe un déficit habitacional cuantitativo (figura 20), no se compara a la necesidad de vivienda que reclamaban las barriadas. Por el contrario, el mayor déficit habitacional es cualitativo (figura 21), sobre todo como resultado de la PNF; es decir, se registra en los AAHH no formalizados e informales, que no invierten en la construcción de la vivienda definitiva debido a que no poseen seguridad de tenencia del suelo ocupado, y no necesariamente por la falta de ingresos. Adicionalmente al problema de la calidad de vivienda, se suma el bajo nivel de consolidación urbana que poseen estas zonas, en su mayoría periféricas. Deficiencia o inexistencia de servicios básicos, mala accesibilidad y movilidad, escasez de áreas verdes y públicas, por describir las más generales. En otras palabras, "el derecho

a la ciudad" (Lefebvre, 1970) se ha sustituido por el "derecho a la propiedad" impulsada por la PNF, que en palabras de Roy (2005) en el contexto actual de acumulación de capital, sería el derecho a participar en los mercados inmobiliarios. Lo que explica, además de otros factores, por qué (a pesar de estas condiciones) los AAHH no dejan de reproducirse en la ciudad. Estos no solo se reproducen con fines de vivienda, sino como obtención de recursos económicos, validado por la economía informal del mercado ilegal de tierras, la permisividad estatal y la ideología de la propiedad privada impuesta por la PNF (tabla 10). Los supuestos ideológicos de la PNF se centran en la reducción de los trámites de formalización de la propiedad para incorporar los activos de los peruanos en una economía social de mercado, creando un sistema único que permita y facilite su intercambio para su capitalización. Pero, aunque el discurso sea lógico, su aplicación fue un fracaso como demuestran los estudios de Calderón (2004; 2006 y 2011), ya que sólo lograron las metas anuales de entrega de títulos pero no los ambiciosos objetivos del proyecto.

Como respuesta a esta facilitación de los trámites surge el nuevo actor de la producción de la informalidad urbana, el "traficante de tierras" o "urbanizador pirata", que puede ser una persona natural, o un grupo de personas que ven en este negocio una empresa lucrativa, bajo la modalidad de "cooperativas de vivienda". Ya que no existe un correcto control estatal del suelo, su función social de uso queda relegada frente a la titularidad del mismo, lo que ocasiona la especulación del suelo urbanizable, del cual se favorecen los urbanizadores piratas, tal como plantea Jaramillo (2008) y Calderón (2014). Esta nueva lógica de apropiación del suelo, concuerda con lo que Abramo (2003) llama la estructura hibrida de la ciudad, donde la lógica de la necesidad se articula con la lógica del mercado.

Debido al peligro que representa visitar las zonas de crecimiento urbano por la modalidad de tráfico de tierras, con fines de investigación tanto académica como periodística, todavía no hay estudios a escala del AML sobre la verdadera situación de estas invasiones. Solo existen estudios de casos en zonas particulares, al igual que esta

investigación. Sin embargo, es posible deducir que la producción del espacio urbano, no solo está regido por la informalidad urbana. Las lógicas informales construyen una microorganización económica, sobre todo en los servicios de transporte y en los procesos de construcción. Luego de las reformas políticas que realizó Fujimori a mediados de la década de 1990, muchas personas quedaron fuera del sistema laboral estatal, y como medida de supervivencia optaron por trabajar de manera informal sobre todo en el rubro de transportes. Lima se vio atollada por miles de taxis y medios de transporte público llamados "combis". Desde entonces, todos los alcaldes metropolitanos se han preocupado por dotar de mayor infraestructura vial a la ciudad, lo que ha reconfigurado el paisaje urbano con la construcción de *by-pass* e intercambios viales de gran magnitud. Sumado a esto, la explosión demográfica de las zonas periurbanas demandaron medios de conexión hacia la Lima consolidada para poder hacer uso de los servicios que la ciudad provee. Pues este crecimiento urbano, tal como manifiesta Davis (2007), es terriblemente inequitativo, con grandes deficiencias en las redes de infraestructura y oportunidades en los mercados de trabajo, por lo que las relaciones económicas también son informales. En la actualidad, los medios de transporte más eficientes debido a las reducidas medidas de las vías en los AAHH informales son los llamados "mototaxis", que tampoco están regidos por las normas formales de trabajo ni de servicio. El tema del transporte se ha convertido en una posibilidad informal para la generación de empleo.

Por otro lado, como plantea Jaramillo (2008), la autoconstrucción se ha constituido en un medio económico de ahorro. Una vez que la familia crece, los hijos se van pero queda el espacio vacío para arrendar, de manera que se genera un mercado de arrendamiento paralelo al formal. Muchas veces esto se orienta a parejas jóvenes o estudiantes provenientes de provincias, lo que facilita las transacciones de carácter oral sin valor ante la ley. De esta manera valorizan monetariamente su fuerza de trabajo, lo que explica el porqué los hijos que dejan la casa, buscan terrenos y no vivienda en departa-

mentos para consolidar su vivienda, y optan por comprar los lotes disponibles en los AAHH o adquirir el lote en el mercado informal para evitar los costos no monetarios de la invasión.

En estas zonas se conjuga el accionar de tres instituciones estatales relacionadas con el proceso de formalización: municipios distritales, MML y COFOPRI. La interacción entre estas tres instituciones es mínima, y no comparten el mismo catastro, lo que dificulta la caracterización objetiva y mesurable de la informalidad urbana en el territorio, que en la actualidad representa el 54% del territorio del AML. Además de su complejidad innata, como plantean Roy y Alsayyad (2004), pues las zonas informales no están dentro de perímetros establecidos, es un continuo que se inserta en la mancha urbana formal, y se diluye hacia las periferias. La Lima informal vive cada día entre la crisis y la supervivencia. Hoy uno de cada tres peruanos vive "en" y "de" la informalidad, lo que convierte la ciudad en un desafío constante por su complejidad de producción y estilos de vida asociados, donde está inmerso cada día más el mercado privado, no como inmobiliario, sino como mercado de consumo –situación que se explicará más adelante–. Finalmente, la falta de información cuantificable de la informalidad urbana en el AML impide que se puedan elaborar políticas o proponer programas adecuados a la realidad, además de tratar de impedir la proliferación de nuevas invasiones. En este sentido, en el capítulo IV, se muestra el resultado de la unificación de la base de datos de censo (2007), ESBUM (2012), MML (2015) y COFOPRI (2016), además del diagnóstico de línea base del PLAM 2035, con la finalidad de lograr los objetivos 1 y 2 de la investigación. Se manifiesta que la falta de información no solo es acerca de las mafias de tierras; sino incluso, de los AAHH formalizados, que en teoría están dentro de la base de datos catastrales oficiales.

PLANIFICACIÓN URBANA FRENTE A LA VOLUNTAD POLÍTICA

En términos de planificación y regulación urbana, Lima es el peor error del Perú. A pesar de la existencia de políticas de ordenamiento

territorial y planificación urbana, al no tener rango de leyes, no son vinculantes ni acarrean perjuicio legal por su incumplimiento. Los alcaldes presentan planes de desarrollo concertado por periodos de cuatro años, sin ningún sustento técnico, y solo bajo la necesidad compulsiva de construir obras físicas para que los vecinos validen su gestión. Tal es el caso de Lima en la actualidad, una ciudad con 10 millones de habitantes sin un plan de desarrollo urbano aprobado desde 1990. El actual alcalde Luis Castañeda desconoció el plan de desarrollo metropolitano PLAM 2035, elaborado en la gestión anterior, debido a contiendas políticas con la entonces alcaldesa. En su reemplazo ha presentado un plan de desarrollo concertado, cuyas intervenciones se limitan a construir 18 pasos a desnivel para aminorar la congestión vehicular. Refuerza la idea de que la ciudad se debe construir y no pensar, por lo que se promueven las inversiones privadas en obras de escala metropolitana, que responden al tipo de política pública surgida de las transformaciones institucionales que derivaron de la adopción del modelo económico neoliberal, tal como explica Salazar (2012). Ello tiene mucho sentido, pues el capital privado no interviene como empresa inmobiliaria en los AAHH por su baja valorización para el mercado formal de la vivienda.

La población de los AAHH valida la gestión de Castañeda al argumentar que él sí realiza obras, lo que se explica por la condición en las que han vivido o siguen viviendo, con carencias a comparación de la “ciudad formal, tradicional”; piden obras, construcción física de la ciudad y no planificación. A pesar de las denuncias de corrupción hacia el actual alcalde, los vecinos naturalizan la corrupción bajo la frase popular “roba, pero hace obra”, ya que “las obras” les otorgan beneficios individuales cuando sus predios aumentan su valor gracias a las mejoras de vías, equipamiento, áreas verdes y demás, a escala metropolitana. Debido a la que la “ciudad formal” ha traspasado los antiguos límites periféricos, los AAHH surgidos entre la década de 1970-1990 se han incorporado a la trama urbana, y con ello han obtenido beneficios de abastecimiento de servicios y han quedado mejor conectados con el resto de la “ciudad formal”. En respuesta al

objetivo 3 de investigación, sobre cómo la PNF ha influenciado en los instrumentos de planificación, se concluye que la PNF no ha modificado los existentes, pero sí quitó la función de las municipalidades locales como ente formalizador de las invasiones informales, centralizando esta función en la COFOPRI. Solo se le atribuyeron funciones de reconocimiento técnico de las áreas invadidas (en varias municipalidades existe una oficina de COFOPRI para iniciar o seguir con el proceso de formalización) y de la inscripción de las organizaciones sociales. En todo el país, las municipalidades distritales no han recuperado aún casi ninguna de las funciones que les fueron destituidas por la Ley de Municipalidades durante la autocracia de Fujimori. A pesar de las políticas de descentralización que rigen en el Perú, la gestión local municipal no tiene mayor responsabilidad en la creación, regulación y fiscalización de la producción del suelo urbano, lo que se presta a que los gobernantes puedan transar la tierra a cambio de réditos políticos, sin importar que la tierra entregada sea marginal y vulnerable ante el riesgo. Sobre todo en los AAHH no formalizados e informales (figuras 18 y 19), donde la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y antrópicos es elevado, sobre todo frente a las remociones de tierra y los incendios. No existen zonas seguras ni vías de evacuación, lo que obstaculiza o impide la ayuda frente al desastre. Además, las condiciones geográficas complejizan más las conexiones de servicios básicos, lo que aumenta la insalubridad y, por ende, aumentan las enfermedades que ataquen a niños y ancianos. Estas situaciones no son tomadas en cuenta por los gobernantes a la hora de emitir la constancia de posesión a los nuevos AAHH.

Ya que la planificación urbana es una acción política (Fainstein, 2013) enmarcada en una justicia distributiva, su criterio de evaluación debería estar definida por la democracia, la diversidad y la equidad de la condición urbana que tenga la ciudad. Estos conceptos no quedan claros en el accionar de los gobernantes peruanos. En este sentido, en el caso específico de Lima, ¿quiénes son los que hacen las políticas urbanas y bajo qué concepto se asume lo que es "bueno para todos" sobre lo "justo para todos"? Los gobernantes o

tomadores de decisiones, elegidos representativamente, deben –bajo el principio de la ética de la responsabilidad– garantizar la moralidad de su acción. Por lo tanto, para quienes estén involucrados en el accionar político, el saber se convierte en un deber urgente para que este saber pueda convertirse en una política pública democrática y justa en todas sus dimensiones. No solo basta con que el accionar político tenga previsión de las repercusiones futuras –basados en los conocimientos del ahora–, para lograr una adecuada política pública; sino también se hace imperativo que toda política pública se base en la comunicación real con los interesados (o sus representantes). No bajo el principio de utilitarismo, sino con una responsabilidad ética sobre el futuro de dichas acciones. Es decir, tratar de cumplir las expectativas de la comunidad sin descuidar su existencia posterior y con base en lo que el consenso general mande, lo que en teoría debería ser la democracia.

Explicado el panorama de la gobernabilidad en el AML, se puede deducir que en el Perú la proliferación de la informalidad urbana está íntimamente ligada al rol del Estado y su postura frente al hábitat popular. Como se explicó en el capítulo IV, el Estado peruano ha tolerado más que reprimido las invasiones, según la coyuntura política, pero es innegable que esta tolerancia tiene su génesis en la incapacidad del Estado por establecer una política habitacional que logre solucionar el grave problema de la falta de vivienda popular para los sectores de menores ingresos. En concordancia con Gilbert (2001), en el Perú el acceso a la vivienda no ha sido admitida como un problema social, por eso las medidas tomadas siempre han sido de orden paliativo ante esta inminente necesidad, y se relega la planificación a un segundo plano. En la actualidad, existe una política habitacional dirigida a la clase media y ejecutada por la empresa privada mediante el otorgamiento de subsidios a la demanda, pero que, tal como menciona Posner (2012), no ha logrado conciliar la ventaja personal con la cooperación comunitaria en la búsqueda de bienes colectivos.

ORGANIZACIÓN SOCIAL EN LOS AAHH PARA EL LOGRO DE LA CONSOLIDACIÓN URBANA

Tradicionalmente el promotor urbano de las barriadas originadas entre la década de 1960-1980 había sido la organización social; de ahí su relevancia en la actualidad. Las organizaciones sociales de los AAHH luchaban para conseguir el reconocimiento legal del espacio invadido y trabajaban en la consolidación urbana para finalmente, después de un largo periodo, obtener el título de propiedad individual, lo que fortalecía los lazos sociales y de cooperación. La lucha colectiva era por la vivienda y la urbanización.

En cambio, en los asentamientos humanos surgidos desde la década de 1990, el proceso de obtención del título de propiedad se acortó. Según los objetivos de la PNF (PDPU), esta disminución del tiempo y los trámites de la regulación masiva servirían para beneficiar a más población, puesto que con los títulos de propiedad podrían ingresar al sistema financiero como sujetos crediticios. Sin embargo, este aparente beneficio de orden legal y económico mermó la intensidad de la organización social de los AAHH e instauró la lógica de la propiedad privada sobre el desarrollo del bien común. Es decir, convirtió la lucha colectiva por la vivienda y la urbanización en la lucha individual por la propiedad privada, y se privilegió la construcción del patrimonio personal sobre la urbanización del AAHH, con lo que se aumentaron tanto la fragmentación de la ciudad como las desigualdades sociales. Es esta la peor consecuencia de la PNF y su apuesta por la regulación masiva. Tal como plantea Calderón (2014), la PNF extinguió el valor de uso que le otorgaban los invasores al terreno ocupado, para convertirlo en el derecho a la posesión de un lote, sin garantías de que sea realmente con fines de vivienda. Se evidenció en el trabajo de campo que en los asentamientos no formalizados e informales la vacancia de lotes superaba el 20% del total, suma que concuerda con lo propuesto por Ramírez y Riofrío (2006). Es por eso que en muchos de estos la mafia de tierras se intensificó. La Política Nacional ha generado “ciudadanos de segunda clase”, ya que en el papel son ciudadanos peruanos con derecho a una vida digna, pero

en la realidad son personas con un título de propiedad del suelo viviendo en condiciones de habitabilidad muy bajas y sin "derecho a la ciudad", pues se encuentran muy apartados de las posibilidades que ofrece la "Lima formal". La característica trasversal a ambos tipos de AAHH formalizados, es que la organización social reniega del poco apoyo que recibieron y reciben del Estado para mejorar su condición urbana.

Respecto a las preguntas de investigación sobre cómo se logra el saneamiento físico y la consolidación urbana en los asentamientos humanos ya formalizados y qué rol cumple la población organizada, se puede afirmar que en la totalidad de los AAHH formalizados, la consolidación urbana ha sido el resultado del trabajo conjunto de la población, representados por sus dirigentes vecinales. Ello ha sido posible ya que los costos de construcción del entorno urbano sobrepasan su capacidad de ahorro, y las organizaciones sociales se ven obligadas a pedir favores a políticos a cambio de votos, de esta manera que pueden conseguir que llegue apoyo por parte del Estado. Recién desde el 2003, se instauró en el Perú la Ley de Presupuesto Participativo (Ley n.º 28056) como medio de democracia directa en los gobiernos locales (municipios distritales). Esta ley exige que la participación no sea individual, sino por representaciones de las organizaciones sociales. Bajo este esquema, los dirigentes de los AAHH pueden concursar a fondos públicos para obtener proyectos de mejora del entorno urbano o equipamiento comunal. Sin embargo, este mecanismo también está regido por el clientelismo, pues la municipalidad puede escoger qué proyectos ganan el presupuesto, en teoría por orden de prioridad o cantidad de población beneficiada, pero en la práctica la realidad es distinta. El Presupuesto Participativo es un buen mecanismo para ayudar a superar las desigualdades sociales, pero lastimosamente en el Perú la corrupción de las instituciones opaca las buenas intenciones.

En respuesta a la pregunta de investigación sobre qué sucede en los AAHH no formalizados, resulta que, al no estar reconocidos legalmente por el Estado, este no puede invertir directamente en

el mejoramiento del entorno urbano del AAHH. Sin embargo, algunos alcaldes hacen caso omiso a este mandato legal y con propósitos clientelares realizan obras en estos AAHH, principalmente pistas, escaleras y lozas deportivas, que es lo que más demandan los vecinos. No pueden hacer obras de abastecimiento de servicios básicos (agua, alcantarillado y luz) porque estos servicios los brinda la empresa estatal Sedapal o las empresas eléctricas privadas, que escapan del alcance de la gestión de los gobiernos locales. Estos vecinos tampoco pueden participar en los Presupuestos Participativos, por su condición legal de la tenencia. Debido a esta restricción, no pueden postular a fondos para la construcción de muros de contención y accesos que les exige su Informe de Riesgo para aminorar su vulnerabilidad ante desastres naturales, por lo que se ven forzados a generar lazos clientelares con políticos o, en el mejor de los casos, a pedir ayuda a algunas ONG u organismos internacionales. Este es un círculo perverso de la PNF, pues por un lado se les obliga a superar el riesgo para continuar con el proceso de formalización, pero por otro lado no se les ayuda con la construcción de la infraestructura necesaria, que por su alto costo de construcción es imposible que los vecinos logren culminar. Nuevamente es la organización social la que funge de promotor urbano para el logro de la consolidación urbana de su AAHH.

En respuesta a la pregunta referida a los objetivos cuatro y cinco de la investigación sobre la influencia de la PNF en la organización social colectiva (en cuanto al grado de participación vecinal), se evidencia que la organización social disminuye considerablemente en los AAHH formalizados una vez lograda la titularidad y el abastecimiento de los servicios básicos, ya que cada uno apuesta por la construcción individual de su vivienda. En los AAHH más antiguos, debido a los lazos fuertes generados entre los vecinos, el sentido de solidaridad perdura, sobre todo en situaciones de necesidad o de festejos conmemorativos al proceso que vivieron desde la invasión; pero como ya lograron un gran avance en cuanto al desarrollo urbano del barrio, las organizaciones sociales con fines colectivos se transforman en organizaciones funcionales como los Club de Madres (comedor

popular) y Vaso de Leche, donde aprovechan las oportunidades de beneficio social que se les otorga por seguir bajo la denominación de AAHH. Como ya se explicó, estas organizaciones terminan siendo medios clientelares y muchas veces mafias que trafican con los productos entregados, sirviendo a vecinos que no tienen necesidad de recibir este apoyo y omitiendo a personas que sí lo necesitan: estos clubes están regidos por vínculos amicales cerrados. Existe un buen capital social en estas organizaciones vecinales y funcionales, que puede ser usado en relaciones de Estado-comunidad para mejorar o completar los servicios y equipamiento urbano. Según los planteamientos de Durston (2003), se puede concluir que sí existe capital social, bajo la modalidad de "capital social comunitario", pues la participación es un derecho de todos sus integrantes y existen mecanismos de democracia en la toma de decisiones. Sin embargo, por ahora, es un capital social negativo que está cooptado por el Estado mediante lazos clientelares. Este es un clientelismo pasivo, como explica Durston (2003), pues se crea una dependencia entre la necesidad de los vecinos por lograr la construcción de obras y la voluntad política del gobernante. Es por esta relación que las organizaciones sociales naturalizan la corrupción y la informalidad.

En referencia a los AAHH no formalizados e informales, la organización social está activa pues es requisito para seguir en el proceso de formalización. Las asambleas generales se dan con mayor frecuencia para explicar a los vecinos los avances en el proceso. Sin embargo, esta aparente participación vecinal esconde su deseo de obtener lo antes posible el título de propiedad. Una vez lograda la titularidad, la organización vecinal desaparece, pese a que aún queda un largo camino en la construcción del entorno urbano, o mejor dicho de la ciudad. Es en este punto donde cabe preguntarse quién se hará cargo ahora de la construcción de la ciudad, donde hay legalidad pero no condiciones urbanas deseables. El Estado se ha generado un gran reto, pero aún no lo asume.

IMPLICANCIAS TEÓRICO-POLÍTICAS

METROPOLIZACIÓN EXTENDIDA, FINANCIARIZACIÓN E INFORMALIDAD EN EL AML

Bajo los principios de la Teoría Urbana Crítica (TUC), posicionándonos en el contexto histórico actual de la globalización y de procesos de urbanización generalizado a escala global –urbanización planetaria (Brenner, 2009)–, es imperante tener conocimiento de las cuestiones urbanas mediadas por relaciones de poder, desde perspectivas críticas hacia la acumulación de capital y sus medios de financiarización, que generan grandes contradicciones entre los discursos políticos y sus acciones. Sobre todo, es necesario observar la influencia de los organismos mundiales, que respaldan las lógicas neoliberales e incentivan a los estados del Sur Global a seguir lineamientos que alientan a la competitividad más que al logro de una justicia social. En este sentido, en este acápite de la investigación, se busca discutir las implicancias teóricas y políticas que conlleva estudiar a la ciudad de Lima, bajo el lente de la informalidad.

El 2021 el Perú conmemora el bicentenario de la declaración de su independencia, por lo que el Estado, mediante el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), organismo constitucional autónomo creado el 2008, se ha propuesto lineamientos estratégicos para lograr que el país se inserte en la red de países de la OCDE y amplíe su horizonte global. El denominado *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021,* es un plan que contiene las políticas nacionales de desarrollo que deberá seguir esta nación en los próximos diez años con miras a incrementar su competitividad y posicionarse como el país más importante de la cuenca del pacífico latinoamericano. Es en este contexto, que la ciudad de Lima se convierte en la principal materia prima para lograr el objetivo de atraer inversiones al país. Así, la metamorfosis urbana que ha venido experimentando debido a los procesos de globalización se ven incrementados exponencialmente. Sin embargo, la búsqueda de elevar la competitividad de Lima no solo tiene repercusión en la Lima visible, la Lima para el turista y el

inversor, sino también en la Lima invisible donde las brechas sociales se acrecientan, la Lima informal.

Los efectos de los procesos de globalización en la metamorfosis urbana de Lima en las últimas tres décadas (desde que el Perú en 1992 bajo el gobierno de Fujimori reformula la estructura económica del país, y el Estado pasa a tener un rol subsidiario) son similares a los procesos que han experimentado las principales ciudades de Latinoamérica. En el caso de Lima, las inversiones privadas, en busca de su mayor capitalización y valorización, encontraron en la inversión inmobiliaria su mayor activo, sobre todo desde el 2004, que empieza el crecimiento económico sostenido del país. No solo en la construcción de vivienda para la clase media y alta limeña, sino también en la construcción de grandes centros de entretenimiento (*shopping malls, strip centers*, hipermercados, supermercados, complejos hoteleros y edificios de oficinas). Así también, las empresas multinacionales y los fondos de inversión gastan su dinero en la construcción de grandes obras viales y de infraestructura bajo la modalidad de concesión; de esta manera, encuentran un modo de inversión en las zonas más pobres de la ciudad. Por lo tanto, para atraer el capital privado, los gobiernos regionales y locales flexibilizaron sus reglamentos de zonificación y uso de suelo, lo que facilita el crecimiento en altura para el desarrollo de la industria de la construcción.

De este modo, la inversión privada se ha multiplicado en la ciudad. Lima desdibujó su Centro Histórico como el punto medular de actividades políticas y económicas, y se expandió hacia nuevos centros urbanos (Chion, 2002). A pesar de ser una ciudad muy segregada, los inversionistas han podido valorizar su capital bajo distintas modalidades, respecto al patrón de consumo en los diferentes estratos socioeconómicos. Por una parte, está la Lima que se alinea a los patrones comunes de las aglomeraciones de consumo bajo la lógica neoliberal, y por otra parte, la otra Lima que pese a estar marginada de los procesos globalizantes y de la economía formal, representa la característica del "neoliberalismo variopinto" peruano (De Mattos, 2014).

Esta reconfiguración espacial del área metropolitana de Lima, avalada directa e indirectamente por el Estado, ha producido la transición de la ciudad compacta del siglo pasado hacia lo que INDOVINA (1990) denomina la ciudad difusa, es decir la expansión del área urbana hacia las periferias, lo que se conoce como las "nuevas Limas". En estas se ha producido el espacio urbano bajo la modalidad de invasión, muchas de ellas barriadas que hoy son distritos. Desde inicios del nuevo siglo, un agente se sumó con más fuerza a esta producción, "el urbanizador pirata", que bajo la modalidad del tráfico de tierras se ingenia para aumentar el suelo para invasión. Su ingreso al hábitat popular complejizó las relaciones de poder y las estructuras organizativas, pues introdujo servicios relacionados con los costos no monetarios de la invasión tradicional, tal como plantea Jaramillo (2008). Es así que se genera una fuerte competencia entre las diferentes formas de asociación y organización, pues conviven necesidades reales de vivienda, valor de uso, con las necesidades de capitalización del suelo, valor de cambio, donde a través de regulaciones visibles e invisibles la informalidad urbana se acentúa, y se crea lo que Roy y Alsayyad (2006) llaman un "estado de excepción" dentro de la regulación del Estado. Para los autores, estas regulaciones comunitarias se pueden entender como la articulación de una forma particular de la ciudadanía que implica una alianza entre los diferentes grupos que intervienen en un mismo territorio, que coexisten por necesidad o complementariedad. En este sentido, la informalidad urbana es una lógica de la organización urbana, para el que vive en ella. El Estado solo interviene determinando lo que es informal y lo que no es, legitimando lo que cree conveniente.

Recientemente en la última década, un nuevo actor ha intervenido en el hábitat popular de las "nuevas Limas": la inversión privada inmobiliaria, a través en centros de entretenimiento y de servicios (*malls*, supermercados, hipermercados). Es esta inversión privada la que dinamiza el proceso de extensión urbana en las zonas periurbanas de Lima, pues han suplantado el rol del Estado en cuanto a la dotación de servicios y sobre todo de espacio "público" donde las

relaciones sociales pueden desarrollarse. A pesar de ser zonas donde los pobladores pertenecen a sectores socioeconómicos medios y bajos, existen también procesos de financiarización, pues las empresas de *retail* (Saga Falabella, Ripley, Paris, Oeschle) y de supermercados (Metro, Tottus, Plaza Vea) otorgan tarjetas de crédito con solo presentar el documento de identidad. Es así que el poder adquisitivo se ve elevado, aunque no de manera real, y se dinamiza el flujo de capital y, por tanto, la valorización del mismo. Esto explica cómo los vecinos de los AAHH surgidos en la década de 1990 puedan lograr equipar la vivienda con artefactos eléctricos de última generación, y que una vez lograda la titulación construyan sus viviendas con material noble en corto plazo. Es decir, en el proceso de consolidación de las barridas más antiguas, han surgido AAHH más jóvenes en los que existe una clase media emergente, distinta al poblador inicial de las barriadas, que como explica Calderón (comunicación personal, 12 de abril de 2016) están inmersos en otra lógica del mercado asalariado del trabajo, muchos de los cuales son trabajadores informales, sobre todo en el rubro de servicios. Por lo general, son empresas pequeñas que se localizan en estas zonas periurbanas por el bajo costo del suelo y porque la mano de obra puede ser contratada de manera informal. Esta también es una consecuencia de la globalización y la tercerización de los servicios (De Mattos, 2010).

Además, ha emergido una nueva modalidad de inversión de capital, que tiene relevancia para el proceso de la metamorfosis urbana de las "Limas Emergentes" (Vega, 2013): la creación de servicios educativos universitarios y técnicos superiores, así como los institutos de idiomas, que aunque de dudosa calidad ofrecen estudios superiores a precios asequibles, lo que se relaciona al nuevo perfil del habitante de los AAHH más jóvenes. Pero su influencia no solo es en el ámbito social, estos centros se localizan como polos atractores para los servicios complementarios como restaurantes, librerías, discotecas y hostales, de manera que crean subcentros urbanos que aumentan la especulación inmobiliaria; esto, a su vez, valoriza el precio de suelo colindante. Por lo tanto, se puede concluir que a pesar de que

las zonas periurbanas de Lima se ven aparentemente marginadas de los efectos de la globalización *per se,* la tendencia de la expansión territorial urbana es inevitable. A falta de Estado, el capital privado inyecta el dinero suficiente para ampliar las condiciones de conectividad y movilidad, así como el ingreso medio familiar, a través de la deuda, lo que conlleva a la demanda por mayor consumo de tierra por habitante. Y al ser el suelo un bien escaso, los límites de "lo urbano" cada vez son más difusos, como sostiene Brenner (2013).

El desarrollo urbano de Lima ha devenido como consecuencia de los efectos de un neoliberalismo variopinto, donde (en palabras de Lefrebvre, 1970), la transición desde lo urbano concebido como valor de uso se ha transformado a lo urbano como valor de cambio. Es decir, las aglomeraciones urbanas –aún llamadas ciudades– sirven mejor que nunca por supremacía a la formación de capital. Las brechas sociales se acrecientan, y más allá de las reconfiguraciones morfológicas, implican cambios fundamentales en la organización social y en el sentido mismo de la vida urbana.

En términos de informalidad urbana, la producción del espacio urbano contemporáneo en el AML se explica a través de las conexiones entre la restructuración económica neoliberal y la lógica informal que impera en el Perú, y se establece, en palabras de Roy y Alsayyad (2004) como un "modo de vida", donde la diferenciación de lo ilegal y lo irregular depende del grupo poblacional que la genere. En concordancia con Calderón (2004), el predominio del bien individual sobre el bien colectivo, impulsado por las políticas neoliberales, se traducen en el espacio urbano como una competencia por el suelo como bien capitalizable en la construcción de un patrimonio individual, lo que altera los procesos típicos de consolidación urbana de las barriadas, impulsados por las organizaciones sociales. Esta nueva lógica de producción de ciudad obliga a repensar la epistemología de las bases de la planificación urbana, donde la informalidad como el "estado de excepción" se constituye como el nuevo paradigma. En este contexto, la organización social de los AAHH se erige como un agente potencial para la construcción de la ciudad.

En concordancia con Durston (2003), Miraftab (2009) y Roy (2011), este "capital social comunitario" puede ser empoderado para el logro efectivo del "derecho a la ciudad" al cortar los lazos clientelares que los une a los gobernantes. Asimismo, se involucra al Estado para trabajar de abajo hacia arriba, como una medida efectiva en la cooperación entre comunidad civil e instituciones, y para producir un real impacto en la mejora de vida de los vecinos y en la superación de la pobreza, como plantea Atria (2003).

En cuanto al rol de Estado peruano, se sigue tolerando y avalando la producción de suelo urbano informal, sin hacer frente al verdadero problema: la falta de una política habitacional estatal, como sostiene Gilbert (2001). Aun así se pretende que Lima se convierta en la ciudad más competitiva de Perú con el objetivo de insertarse en la red de ciudades globales, y ser parte de los países de la OCDE. Sin embargo, solo se han preocupado por visibilizar la ciudad formal y se deja de lado la otra Lima, que ocupa el 54 % del territorio urbano, y donde es necesario una reorganización de las políticas urbanas y sociales para hacer frente a esta expansión urbana informal irreversible. La concepción de lo urbano está desfasado de los fenómenos actuales, lo que implica que las tomas de decisión política en cuanto a los impactos en el territorio estén enmarcadas en la dualidad de lo formal y lo informal, sin entender la lógica de los intersticios entre estos dos polos. Se entiende a la ciudad como un objeto y no como un proceso dinámico producto de varios fenómenos.

Es entonces crucial para el Perú que la planificación urbana empiece a entender los procesos urbanos en su total magnitud, con las complejidades que los procesos sociales acarrean producto de los efectos de la informalidad, y como respuesta a la marginalidad de los procesos globales hacia las zonas periurbanas. La metamorfosis urbana de Lima, entendida en todas sus modalidades como se explicó líneas arriba, la convierte en prueba fehaciente del impacto que la globalización y los actores locales han provocado en el devenir de su desarrollo.

RECOMENDACIONES

En los últimos meses se han realizado varios reportajes periodísticos sobre las nuevas invasiones en las ciudades intermedias, que no tienen más de un millón de habitantes, como Arequipa, Trujillo, Chimbote y Huaraz, que repiten el mismo modelo de crecimiento en expansión de Lima. No solo por falta de suelo o exceso de habitantes, sino también, por culpa del clientelismo y la corrupción de las autoridades. Por eso es necesario entender las complejidades de nuestro fenómeno urbano informal, para que se traduzcan en políticas y leyes coherentes, tanto en el plano paliativo –para mejorar lo que se ha hecho hasta ahora– pero sobre todo en el plano de prevención. Para ello hace falta un diagnóstico general, con base en datos fehacientes y una adecuada teorización del fenómeno. Por lo expuesto, es necesario iniciar el debate sobre la importancia que tienen las decisiones políticas respecto al devenir de la conformación socioespacial de la comunidad. Los gobiernos no solo deben apuntar a bajar los índices estadísticos, que muchas veces son únicamente manipulaciones de la verdad; sino apuntar a que los procesos de ejecución de las políticas públicas sean eficientes y acordes a la realidad, para que desde el presente podamos prever el futuro. En resumen, las políticas urbanas deben garantizar la justicia y la sostenibilidad del territorio, para reducir así las brechas de la desigualdad. Se debe pensar en la construcción de una Lima integrada y no segmentada. Se requiere integrar las macrozonas de Limas o generar sinergias entre ellas, a manera de articular los espacios económicos a la dinámica de la ciudad, pero sobre todo valorando la urgente necesidad de planificar la ciudad y no solo de construirla.

Con base en el conocimiento de las consecuencias de este tipo de crecimiento en Lima, se proponen recomendaciones, primero de orden reactivo y luego de prevención. Puede que sea tarde para remediar Lima, pero sí es temprano aún para evitarlo en las ciudades intermedias:

Cambiar de nombre a la cofopri. Mientras siga existiendo la institucionalidad para la formalización, siempre habrá políticos que

la utilicen para obtener votos. Lo mejor que la COFOPRI ha generado es el catastro urbano y rural, nunca antes visto en el Perú. COFOPRI debiera dedicarse al catastro multifinalitario a nivel nacional y coordinar los catastros con los municipios distritales. Esto unificaría una base de datos para abordar el tema de la informalidad, que hoy es inexistente.

Evitar la ampliación sucesiva de la *Ley de Saneamiento*. Actualmente ya se extendió esta ley hasta el 24/11/2010; es decir, los pueblos asentados informalmente hasta ese tiempo tienen derecho a titulación (antes era hasta el 31/12/2004).

Promulgar la Ley de Creación del Sistema Nacional de Desarrollo Urbano y su respectivo reglamento para que la planificación urbana esté normada, lo que impediría que los gobernantes y los ciudadanos actúen bajo sus voluntades a costa de la calidad de vida de los vecinos, que en un futuro no muy lejano será un costo mayor para el Estado que trabajar en el mejoramiento integral de barrios y en frenar el tráfico de lotes.

A largo plazo, cambiar la Constitución Nacional para poder restablecer la función social del suelo y modificar la *Ley de Municipalidades*, para fortalecer los gobiernos locales.

LIMITACIONES DEL ESTUDIO

La principal limitación de la presente investigación fue la distancia espacial con el objeto de estudio. Por esta razón, se diseñó una metodología que permitió a la investigadora realizar trabajo de campo en dos periodos en Lima, una vez resueltos los principios teóricos y metodológicos. La segunda limitación del estudio corresponde a la falta de una base de datos integrada que permitiera cuantificar el fenómeno de la informalidad urbana en el AML, por lo cual se decidió establecer como un objetivo específico de la investigación elaborar esa base de datos desde distintas fuentes de información. Por último, es necesario hacer referencia a la limitación sufrida durante el trabajo de campo, sobre todo en cuanto a la realización de las entrevistas en profundidad en los AAHH, que bajo los parámetros de la

investigación cualitativa se denomina reflexividad (Dowling, 2008). Este concepto hace referencia a la autoconsciencia de la influencia de la investigadora en la obtención de los insumos para la producción de conocimiento en la investigación, en cuanto al grado de aceptación de participación de los vecinos, influenciados por el fenotipo y el estatus educativo que ellos valoraron en la investigadora, entre otros factores. Es necesario, entonces, exponer que en un país tan multicultural como el Perú aún están arraigadas conductas racistas y clasistas, cuestiones de orden cultural-social, que de cierta manera ayudaron a que la investigadora pudiera obtener más relatos y que ayudaron a la fluidez del proceso de investigación; esto, a diferencia de si la investigadora hubiera tenido rasgos más indígenas o afrodescendientes.

REFLEXIONES FINALES

La investigación presentada se ha centrado en el estudio, el análisis y el intento de la comprensión de la informalidad urbana en el AML, desde los efectos colaterales que ha tenido la PNF en la producción del espacio urbano al presentarla como una realidad existente, pero que se trata de invisibilizar debido a la gran responsabilidad que conlleva encontrar una solución a lo que se propició desde el Estado. En la coyuntura histórica del tiempo que estamos viviendo (un mundo globalizado regido por los procesos de acumulación del capital), siguen en ascenso las desigualdades sociales y económicas, la segregación social, la continua estigmatización y discriminación de las zonas más empobrecidas en las ciudades, así como el reinado de las lógicas informales como mayor fuente de trabajo e ingresos para las poblaciones más vulnerables.

En Lima, al igual que en muchas ciudades del Sur Global, se configura un espacio de carácter urbano donde se conjugan las relaciones de poder entre los aparatos institucionales, los entes económicos privados (que dominan el territorio), y con menos intensidad, la población (que tiene que vivir o sobrevivir a este estado de poder). Frente a esta realidad, la investigación propuso a lo largo de los capítulos la

urgente necesidad de describir, comprender y explicar la realidad urbana de los AAHH en el AML, o el hábitat popular de los "nuevos barrios", como línea base para futuras intervenciones estatales, y sobre todo como aviso frente a la realidad que están viviendo las ciudades intermedias del Perú, si se sigue el modelo de crecimiento en expansión de Lima.

En el AML, las políticas urbanas de reacción frente a la necesidad de la población solo generaron más desorden y mermaron la calidad de vida de los pobladores, así como la intensidad de su organización como colectivo reivindicador de reclamos a sus derechos como ciudadanos. Si bien se implantó la PNF como un paliativo ante la necesidad en un contexto de crisis económica y social, los siguientes gobiernos (pese a la superación de la crisis) siguieron con las mismas políticas sin medir las consecuencias, solo por congraciar con el grueso de la población electoral. No hubo una abstención de la ejecución de PNF, ni mucho menos un consenso sobre lo que era mejor no solo para los pobladores que habitaban informalmente, sino también sobre las repercusiones que traería para el desarrollo de la ciudad en términos de transporte, servicios, seguridad y abastecimiento. En este sentido, esta reflexión académica basada en el conocimiento práctico de la producción popular del espacio urbano en el AML busca aportar al debate crítico de la vida urbana bajo la lógica de la informalidad, con la presentación de sus actores, su discurso y su actuar; no castigándolos por sus acciones, sino entendiendo que su comportamiento está estrechamente ligado con la cultura informal del país mediante la naturalización de la corrupción propiciada desde el Estado.

Con responsabilidad, se propone entender el panorama que se vive para traducirlo en políticas efectivas y coherentes con la realidad particular del AML, que irradia también hacia otras ciudades del país. Frente a las imposiciones de la hegemonía intelectual del Norte Global, impulsadas e impuestas a los estados del Sur Global por los organismos internacionales, bajo la retórica de la interdisciplina y transdisciplina de los estudios urbanos y territoriales. Estos organismos alientan a trabajar con los pobres, pero no a encarar las bases

reales de la pobreza. Es debido a esta pobreza que los Estados pueden coaccionar a los pobladores a cambio de dotarlos de los servicios básicos y de entregarles la tenencia legal del suelo ocupado, lo que genera lazos clientelares. De esta manera, se naturalizan las políticas individualistas neoliberales, donde la propiedad privada se establece como orden prioritario.

En esta línea crítica sobre el accionar de los organismos internacionales, y frente al tan promocionado Hábitat III, cabe preguntarse si su reclamo por el derecho a la ciudad para los pobres urbanos es realmente un flanco para luchar contra las desigualdades sociales, o solo es un discurso progresista para lograr más adeptos dentro de los gobiernos locales y nacionales; y sobre todo de las organizaciones sociales insurgentes que reclaman sus derechos como ciudadanos. Las políticas actuales sobre la agenda urbana futura están basadas en la competitividad de ciudades bajo la medición de índices de pobreza, desigualdad, etc., pero no se hace una crítica a lo que ha sucedido desde la aplicación de las propuestas surgidas en el Hábitat II, sobre todo en referencia a los programas de regulación masiva. Tampoco hay una crítica hacia la financiarización del espacio urbano, que está íntimamente ligado a la especulación del suelo, que claramente exacerba las desigualdades.

La investigación no ha adoptado una postura neutral frente a la PNF ya que, como muchos autores antes mencionados, se llega a la conclusión de que hay más errores que aciertos en esta apuesta del Estado peruano. Tampoco hay una visión idealista del hábitat popular, pues se reconoce que, pese a la existencia de un poder social organizado, existen luchas de poder sobre el territorio que merma la consolidación de un sistema urbano democrático y equitativo. Se ha discutido sobre el rol de la organización social en la producción del espacio urbano y la construcción de la ciudad y su identidad como ciudadano, con la explicación de que las áreas informales o los barrios populares viven en permanente disputa, expresadas en diversos tipos y lógicas de apropiación y uso del espacio, cuya génesis común es la actual mercantilización del suelo urbano.

Finalmente, esta investigación deja en evidencia que la PNF ejecutada por la COFOPRI no fue ni es una política que coadyuva a la disminución de la informalidad urbana en el AML, y mucho menos a erradicar la pobreza, pero que sí ha tenido un impacto directo en la dinámica organizativa de los AAHH, al propiciar la lucha individual por la propiedad privada por encima la lucha colectiva por la consolidación urbana. Existe un enorme potencial de capital social en la población de los AAHH, que de existir políticas sociales y urbanas adecuadas podría convertirse en un agente más activo y responsable en la producción de la ciudad. Por este motivo, es necesario apostar por más estudios urbanos críticos que traten de dar respuestas sobre los sistemas de relación de poder, tanto sociales, económicos y políticos, desde una mirada práctica y consciente de la realidad, en el contexto histórico de la producción del espacio urbano popular. Sobre todo, porque se requiere plantear los desafíos que esperan a las ciudades en términos de políticas urbanas, así como de programas urbanos, sociales y económicos.

SIGLAS

AAHH	Asentamiento Humano
AML	Área Metropolitana de Lima
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
COFOPRI	Comisión de Formalización de la Propiedad Informal
ICU	Índice de Consolidación Urbana
IR	Índice de Riesgo
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
ONG	Organismo No Gubernamental
PCDPI	Proyecto de Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble
PDPU	Proyecto de Derechos de la Propiedad Urbana
PNF	Política Nacional de Formalización
SUNARP	Superintendencia Nacional de Registros Públicos



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abramo, P. (2003). La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. *Revista Ciudad y Territorios: Estudios territoriales*, *xxxv* (136-137).

_______ (2008). El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina. [Sección temática]. *Revista Territorios*, (18-18), pp. 55-73.

_______ (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *Revista Eure*, *38* (114), pp. 35-69.

Acuña, P. (2012). Las barriadas: la tarea actual del urbanismo y de los planes de vivienda en el Perú. *Hatun Llaqta. Revista electrónica de urbanismo*, recuperado de: http://www.urbanoperu.com/Las-barriadas-la-tarea-actual-del-urbanismo-y-los-planes-de-vivienda-en-el-peru

Adler, L. (1975). *Cómo sobreviven los marginados*. México: Siglo Veintiuno Editores.

Aguilar, A. & Campuzano, E. (2009). Informal Sector. En R. Kitchin (Ed.). *International Encyclopedia of Human Geography* (pp. 446-53). Ciudad, país: Editorial.

Ascher, F. (2003). *Los nuevos principios del urbanismo*. España: Alianza Editorial.

Atria, R. (2003). Capital social: concepto, dimensiones y estrategias para su desarrollo. En R. Atria et al (Com.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: Cepal.

Ayres, L. (2008). Semi-structured interview. En L. Given (Ed.), *The Sage encyclopedia of qualitative research methods,* pp. 810-811. EE. UU.: SAGE Publications.

Azuela, A. (1993). Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina. *Revista Mexicana de Sociología* (55).

Banco Mundial. (2004). *Implementation completion report (scl-43840) on a loan in the amount of us $36.12 Million to the republic of peru for an urban property rights project*. Recuperado de: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/IW3P/IB/2006/02/27/000012009_20060227100939/Rendered/PDF/349880REVopdf.pdf

Barreda, J. & Ramírez-Corzo, D. (2004). Lima: Consolidación y expansión de una ciudad popular. En *Perú Hoy. Las ciudades en el Perú*. Lima: DESCO.

Bauman, Z. (1996). Modernidad y ambivalencia. En Josetxo Beriain (Ed.), *Las consecuencias perversas de la modernidad. Modernidad, contingencia y riesgo*. España: Editorial Anthropos.

Beck, U. (1995). Vivir la propia vida en un mundo desbocado. Individualización, globalización y política. En U. Beck y E. Beck (Eds.). *La individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. España: A&M Grafic. S.L.

Benaquisto, L. (2008). Coding Frame. En L. Given (Ed.), *The Sage encyclopedia of qualitative research methods* (pp. 88-89). EE. UU. SAGE Publications.

BID. (2012). *Un espacio para el desarrollo - Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*. Recuperado de: http://www.ha-

bitants.org/news/library/un_espacio_para_el_desarrollo_-_los_mercados_de_vivienda_en_america_latina_y_el_caribe_-_bid

Blatter, J. (2008). Case Study. En L. Given (Ed.), *The Sage encyclopedia of qualitative research methods* (pp. 68-71). EE. UU.: SAGE Publications.

Blomley, N. (2008). Enclosure, common right and the property of the poor. *Social & Legal Studies, 17*(3), pp.311–331.

Bourdieu, P. (2000). Las formas del capital. Capital económico, capital cultural y capital social. En *Poder, derecho y clases sociales.* España: Editorial Descleé.

Brenner, N. (2009). What is critical urban theory?. *CITY, 13* (2–3), pp.198-207.

_______ (2013). Tesis sobre la urbanización planetaria. *Nueva Sociedad* (13), pp.38-66.

_______ (2016). *La explosión de lo urbano.* Chile: ARQ_Ediciones.

_______ & Schmid, C. (2014). The 'urban age' in question. En Neil Brenner (Ed). *Implosions/Explosions. Towards a study of planetary urbanization* (pp. 310-337). Berlin: Jovis Verlag GmbH.

Calderón, J. (1990). *Las ideas urbanas en el Perú (1958-1989).* Lima, Perú: CENCA – Instituto de Desarrollo Urbano.

_______ (1999a). *Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbano en América Latina*. Cambridge, Massachusetts, EE. UU. Lincoln Institute of Land Policy.

_______ (1999b). *Tierra vacante. El caso de Lima Metropolitana, Informe de Investigación*. Cambridge, Massachusetts, EE. UU. Lincoln Institute of Land Policy.

_______ (2002). *Propiedad y crédito: La formalización de la propiedad en el Perú*. Cambridge, Massachusetts, EE. UU. Lincoln Institute of Land Policy.

_______ (2003). *Propiedad y crédito. La formalización de la propiedad en el Perú*. Quito, Ecuador: PGU.

_______ (2004a). *La formalización de la propiedad en el Perú: Efectos económicos y socio culturales.* Presentado en el Foro Electrónico "Suelo: Acceso, regularización y precariedad urbana en Amé-

rica Latina y el Caribe". División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos – Cepal. Recuperado de: http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/capacitacion/biblioclichevsky1.pdf

_______ (2004b). *Políticas de Regularización y Mejoramiento Urbano en América Latina.* Presentado en el Foro Electrónico "Suelo: Acceso, regularización y precariedad urbana en América Latina y el Caribe". División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos – CEPAL. Recuperado de: http://www.cepal.org/pobrezaurbana/docs/foro/poli_regulariza_y_mejora_urbano_en_americ.pdf

_______ (2005). *Política de formalización de la propiedad en el Perú urbano (1996-2004).* Recuperado de: http://www.asocapitales.co/documentos/67.pdf

_______ (2006). *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza.* Lima, Perú: Lincoln Institute of Land Policy.

_______ (2007). *Después de la formalización ¿qué sigue? Notas acerca de la consolidación de los asentamientos humanos en áreas de bajos ingresos en el Perú.* Documento presentado en IV Simposio Urbano organizado por el Banco Mundial, Washington. Recuperado de: http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1269364687916/6892589-1269394475210/calderon.pdf

_______ (2009). Títulos de propiedad, mercados y políticas urbanas. *Revista Centro-h- OLACCHI (3), pp. 47-62.*

_______ (2011). Titulación de la propiedad y mercado de tierras. *Revista Eure, 37* (111), pp. 47-77.

_______ (2014). *Miradas, enfoques y estudios sobre las ciudades.* Lima: Vicio Perpetuo Vicio Perfecto.

Canestraro, M. (2013). Ilegales, irregulares, informales...?: aportes para un debate sobre el acceso al suelo. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* [Núm. Especial].

Clichevsky, N. (2000). *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación.* Santiago de Chile: Publicaciones Cepal.

_______ (2002). *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*. Cambridge, Massachusetts, EE. UU.: Lincoln Institute of Land Policy.

_______ (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. Santiago de Chile: Publicaciones Cepal.

_______ (2006). *Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas*. Santiago de Chile: Publicaciones Cepal.

_______ (2007). Informalidad y Regularización del suelo urbano en América Latina. Algunas reflexiones. *Revista Estudos Urbanos e Regionai*, 9 (2), pp.55-71.

_______ (2009). Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. *Revista Bitácora Urbana, 14* (1), pp. 65-88.

COFOPRI. (2012). *Memoria del Proyecto Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble*. Lima, Perú: COFOPRI.

Coleman, J. (1988). Social capital in the creation of human capital. American Journal of Sociology, (94), pp. 65-121.

Collier, D. (1978). *Barriadas y élites: de Odría a Velasco*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Urbanos.

Congreso de la República del Perú. (2012). *Informe Final del Grupo de Trabajo encargado de evaluar el trabajo del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI, a nivel nacional*. Recuperado de: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2012/com2012vivcon.nsf//pubweb/8374985565C1BE0D05257BAC00561757/$FILE/INFORME_FINAL.PDF

Cook, K. (2008). In-Depth Interview. En L. Given (Ed.), *The Sage encyclopedia of qualitative research methods* (pp. 422-423). EE. UU.: SAGE Publications.

Costa, M. & Hernández, A. (2010). Análisis de la situación actual de la regularización urbana en América Latina: La cuestión de la tenencia segura de los asentamientos informales en tres realidades distintas: Brasil, Colombia y Perú. *Revista Invi, 25* (68), pp. 121-152.

Costa, M. & Martí, M. (2016). Comunes urbanos: de la gestión colectiva al derecho a la ciudad. *Revista EURE 42*(125), pp. 131-153.

Creswell, J. (2008). Mixed Methods Research. En L. Given (Ed.), *The Sage encyclopedia of qualitative research methods* (pp. 526-529). EE. UU. SAGE Publications.

Davis, M. (2007). *Planeta de ciudades miseria*. Madrid: Ediciones Akal S.A. - Foca, Ediciones y Distribuciones Generales.

De Soto, H. (1986). *El Otro Sendero.* Argentina: Diana.

_______ (2003). *El misterio del capital*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Sudamericana.

Decreto Legislativo n.º 803. Diario Oficial El Peruano, Lima, 22 de marzo 1996.

De Mattos, C. (2010). Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande,* 47, 81-104.

________(2014). *Gobernanza neoliberal, financiarización y metamorfosis urbana en el siglo xxi.* Documento de trabajo no publicado.

Del Río, J. (2015). La vivienda social y la cuestión urbana. Consideraciones teóricas para el análisis de las políticas de hábitat. *Estudios del hábitat, 3*(1), pp. 76-92.

Díaz-Albertini, J. (2010). *Redes cercanas. El capital social en Lima.* Universidad de Lima. Lima: Fondo Editorial.

Dowling, M. (2008). Reflexivity. En L. Given (Ed.), *The Sage encyclopedia of qualitative research methods* (pp. 747-748). EE. UU.: SAGE Publications.

Duhau, E. (1998). *Hábitat popular y política urbana*. México: UAM.

Durston, J. (1999). Construyendo Capital Social Comunitario. *Revista de la CEPAL,* (69), pp. 103-118.

_______ (2003). Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe. En R. Atria et al (Com.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: Cepal.

Fainstein, S. (2013). Planificación, Justicia y Ciudad. *Revista Urban*, NS06, pp. 7-20.

Fernandes, E. (1999). Redefinición de los derechos de propiedad en la era de la liberalización y la privatización. En M. Smolka y L. Mullahy (Eds.). *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. EE. UU.: Lincoln Institute of Land Policy.

_______ (2003). Programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana Y pobreza urbana en Latinoamérica. *Revista Vivienda Popular*, (12), pp. 5-16.

_______ (2008). Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *Revista Eure, XXXIV* (102), pp. 25-38.

Fernández, A. (s.f.). *Las barriadas de Lima como estímulo a la reflexión urbana sobre la vivienda. Revisitando a Turner y De Soto*. Recuperado de http://repository.tudelft.nl/assets/uuid:53578ab9-d734-4d1c-b257-cbc81248cc4c/326585.pdf

Foster, S. (2011). Collective action and the Urban Commons. *Notre Dame Law Review*, 87 (1), pp. 57-134.

Galin, P. (1991). El sector informal urbano: conceptos y críticas. *Revista Nueva Sociedad*, (113), pp. 45-50.

Gilbert, A. (2001). La vivienda en América Latina. [Documento de Trabajo]. Recuperado de: http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2220181

Granovetter, M. (2000). La fuerza de los vínculos débiles. *Política y sociedad*, (33), pp. 41-56.

Harvey, D. (2007). *Espacios del capital. Hacía una geografía crítica.* Barcelona, España: Akal.

Huapaya, J.C. (2015). *Eduardo Neira Alva. Aportes profesionales para el debate sobre el desarrollo territorial y la ecología urbana en américa latina, 1961-1998.* Ponencia presentada en el seminario ENANPUR XVI, Bello Horizonte. Recuperado de: http://xvienanpur.com.br/anais/?wpfb_dl=603

Indovina, F. (1990). La ciudad difusa. En Ramos, A. M. (Ed.) *Lo urbano en 20 autores contemporáneos* (pp. 49-60). Barcelona, España: Ediciones UPC.

Jaramillo, S. (2008). Reflexiones sobre la "informalidad" fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. *Territorios,* (18-19), pp. 11-53.

Lefebvre, H. (1970). *La revolución urbana*. España: Alianza Editorial.

Ley n.º 13517 – Barrios Urbanos Marginales. Diario oficial El Peruano, Lima, 1961.

Ley n.º 28687 – Barrios Urbanos Marginales. Diario oficial El Peruano, Lima, 22 de febrero 2006.

Lin, N. (1999). *Building a Network Theory of Social Capital. CONNECTIONS, 22*(1), pp. 28-51.

Matos, J. (2012). *Perú. Estado desbordado y sociedad emergente*. Lima, Perú: Universidad Ricardo Palma, oficina editorial.

Mayer, M. (2003). The Onward Sweep of Social Capital: Causes and Consequences for Understanding Cities, Communities and Urban Movements. *International Journal of Urban and Regional Research, 27.1,* pp.110-132.

Miraftab, F. (2009). Insurgent planning: situating Radical Planningin in the Global south. *SAGE Publications, 8*(1), pp. 32-50.

Neffa, J. (2008). *Sector informal, precariedad, trabajo no registrado.* Noveno Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires.

ONU-Hábitat. (2016). *Declaración de Toluca*. México: ONU-Hábitat.

Porter, L. (2011). Informality, the Commons and the Paradoxes for Planning: Concepts and Debates for Informality and Planning. *Planning Theory & Practice, 12* (1), pp. 115-153.

Posner, P. (2012). Targeted Assistance and Social Capital: Housing Policy in Chile's Neoliberal Democracy. *International Journal of Urban and Regional Research, 36*(1), pp. 49-70.

Putnam, R. (1993). The prosperous community: social capital and public life. *American Prospect*, (13), pp. 35-42.

Quijano, A. (1977). *Dependencia, cambio social y urbanización en América Latina. En Dependencia, Urbanización y Cambio Social en América Latina*. Lima, Perú: Mosca Azul.

Ramírez, D. & Riofrío, G. (2006) *Formalización de la propiedad y mejoramiento de barrios: bien legal, bien marginal*. Lima, Perú: Desco.

Rodríguez, A. & Sugranyes, A. (Ed.) (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Chile: Ediciones Sur.

Roggero, G. (2010). Five Theses on the Common. *Rethinking Marxism, 22* (3), pp.357-373, DOI: 10.1080/08935696.2010.490369

Rolnik, R. (2013). Late Neoliberalism: The Financialization of Homeownership and Housing Rights. *International Journal of Urban and Regional Research,* 37 (3), pp. 1058-1066.

Roy, A. & AlSayyad, N. (Eds.). (2004). *Urban informality: Transnational perspectives fom the Middle East, South Asia and Latin America*. Lanham, MD: Lexington Books.

Roy, A. & AlSayyad, N. (2006). Medieval Modernity: On Citizenship and Urbanism in a Global Era. *Space and Polity, 10* (1), pp.1-20.

Roy, A. (2005). Urban Informality. Toward an Epistemology of Planning. *Journal of the American Planning Associarion, 71*(2), pp.147-158.

Roy, A. (2011). Slumdog Cities: Rethinking Subaltern Urbanism. *International Journal of Urban and Regional Research, 35,* pp. 223-238.

Rothbauer, P. (2008). Triangulation. En L. Given (Ed.), *The Sage encyclopedia of qualitative research methods* (pp. 892-894). EE. UU. SAGE Publications.

Ruiz-Tagle, J. (2014). *Bringing Inequality Closer: A Comparative Urban Sociology of Socially Diverse Neighborhoods*. (Tesis doctoral). Universidad de Illinois, Chicago, EE. UU.

Salazar, C. (Ed). (2012). *Irregular: suelo y mercado en América Latina*. México: El Colegio de México.

Salcedo, R. & Dear, M. (2012). La Escuela de Los Ángeles y las metrópolis sudamericanas. *Revista Bifurcaciones* (11).

SASE. (2002). *Estudio sobre la dinámica de los AAHH*. [Consultoría]. Lima, Perú: COFOPRI.

Smolka, M. (2002). Regularización de la ocupación del suelo urbano: el problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema. Documento de trabajo. Recuperado de: http://www.lincolninst.edu/pubs/937_Regularizaci%C3%B3n-de-la-tierra-y-programas-de-mejoramiento--Nuevas-consideraciones

Tokman, V. (1986). *PREALC. Ajuste y empleo: los desafíos del presente*. Santiago: OIT.

Turner, J. (1972). *Freedom to Build, dweller control of the housing process*. Recuperado de: http://www.communityplanning.net/JohnTurnerArchive/pdfs/FreedomtoBuildCh7.pdf

Vega, P. (2013). *El modelo urbano que sigue lima en la actualidad: el responsable olvidado de la inseguridad*. Recuperado de: http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/el-modelo-urbano-que-sigue-lima-en-la-actualidad-el-responsable-olvidado-de-la-inseguridad/

Viana, I. (2007). Informalidad, regularización y derecho de propiedad. En M. Smolka y L. Mullahy (Eds.). *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge, Massachusetts, EE. UU.: Lincoln Institute of Land Policy.

ÍNDICE DE FIGURAS, TABLAS E IMÁGENES

ÍNDICE DE FIGURAS

ÍNDICE DE TABLAS

ÍNDICE DE FOTOGRAFÍAS

Lima: Titulación de tierras sin ciudad, del bien colectivo al privado, editado por el Departamento de Publicaciones del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Coordinación de Humanidades, UNAM, se terminó de imprimir en agosto de 2018.

Para su composición tipográfica se emplearon las familias Encode Sans, Calendas Plus y Poynter Gothic Text en sus diferentes modalidades.

El tiraje consta de 500 ejemplares.